جـــــامعة اليـــرموك
كليــــة القـــــــانون
قسم القانـون الــعـام
الدراســـــات الـعليـا

الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام

- دراسة مقارنة –

Judicial control over disciplinary decisions

-A comparatives Study-

إعداد

زياد بن علي المسعر

بإشراف الأستاذ الدكتور

سليمان سليم بطارسه

2013

الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام

- دراسة مقارنة -

إعداد

زياد بن علي المسعر

بكالوريوس قانون، جامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1995

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص

القانون الإداري في جامعة اليرموك، إربد، الأردن

وافق عليها

أ.د سليمان سليم بطارسه.................................... مشرفاً ورئيساً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

أ.د خـالـد لـفـتـه الزبيدي.......................................عضواً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

د. حمـدي سليمان قبيلات.......................................عضواً

أستاذ مشارك في القانون الإداري، جامعة الإسراء

تاريخ المناقشة

2013 /7/23

الإهـــــداء

يا من علمني الصبر والمثابرة والثبات..... ومعلمي الأول في هذه الحياة

إلى والدي العزيز حفظه الله وأمد في عمره

إليك يا صاحبة القلب الكبير

يا من قاسمتني كل لحظات عنائي وسعادتي ولم تبخل علي يوماً بالدعاء

أمي الحبيبة ... حماها الله وأمد في عمرها

إلى من صبرت وساندتني في جهدي المتواضع هذا

زوجتي ...... رفيقة دربي

أبنائي .. إخواني .. وأخواتي ..

إليكم أهدي ثمرة اجتهادي

الباحث

زياد بن على المسعر

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أستاذ القانون الإداري الدكتور الفاضل سليمان سليم بطارسه الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة، وكان له الفضل بعد الله سبحانه وتعالى في قيامها، وما أسدى من نصح وإرشاد... وله كل التقدير والشكر والاحترام.

كما لا يفوتني أن أشكر أعضاء هيئة التدريس لما قدموه لنا من علم ومعرفة خلال مراحل الدراسة، ولم يبخلوا علينا بعلمهم ووقتهم.

وأخيراً أتقدم بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول وتقييم هذا العمل وإبداء ملاحظاتهم وتوجيهاتهم لإثراء هذه الرسالة، وأتوجه بالشكر إلى كل من مد يد العون وقدم لنا المساعدة.

الباحث

زياد بن على المسعر

قائمة المحتويات

الملخص

زياد بن على المسعر، الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، 2013م، بإشراف الأستاذ الدكتور: سليمان سليم بطارسه

تناولت هذه الدراسة موضوع "الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام" دراسة مقارنة بين كل من الأردن والسعودية، وتهدف الدراسة إلى بيان أسباب الطعن بالقرارات التأديبية من خلال دعوى الإلغاء، مما يساهم في توعية الجهة الإدارية بالأخطاء التي قد تصيب القرار التأديبي لتلافيها وتفادي الطعن بها، كما تساعد الموظف العام بالتعرف على العيوب التي قد تصيب القرار التأديبي والضمانات التي كفلها له المشرع والمبادئ التي اقرها القضاء الإداري في حمايته من احتمال تعسف سلطات التأديب أحيانا.

وتكمن مشكلة الدراسة بعدم حصر المخالفات التأديبية وعدم ربط هذه المخالفات بما يقابلها من عقوبات، ومنح الجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأفعال التي تعتبر مخالفات إدارية، وعدم نص المشرع على كافة الضمانات المتعلقة بتأديب الموظف العام مما قد تقع معه الإدارة في أخطاء.

إزاء هذا الوضع يتعين البحث في الرقابة القضائية على هذه الأخطاء لتحقيق التوازن بين الانضباط في الجهة الإدارية وبين حماية حقوق الموظفين.

وبناءً على ذلك فقد اخترنا هذا الموضوع محلاً للبحث وقسمناه إلى فصلين مسبوقاً بفصل تمهيدي أبرزنا فيه الأركان الرئيسية في النظام التأديبي، ثم تناولنا في الفصل الأول الرقابة على العناصر الخارجية للقرار التأديبي، وفي الفصل الثاني الرقابة القضائية على العناصر الداخلية للقرار التأديبي، وانهينا الدراسة بخاتمة ضمت أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال الدراسة ونذكر منها. ضرورة أن يتوسع القضاء الإداري في تطبيق فكرة عدم الاختصاص الجسيم في القرارات التأديبية، لكون مخالفة قواعد الاختصاص في القرارات التأديبية جلية وواضحة، ووضع معيار محدد فيما يعد من عيوب عدم الاختصاص البسيط أو الجسيم في القرارات التأديبية.

الكلمات الدالة: التحقيق التأديبي، المخالفة، العقوبة، القرار التأديبي، التناسب.

المقدمة

حرصت التشريعات في مجال الخدمة المدنية على تحديد العقوبات التي يمكن أن توقع على الموظف العام أثر إتيانه لفعل مخالف للقانون والأنظمة، وعدم القيام بالواجبات الوظيفية، أو ارتكاب مخالفة أخلاقية، ولكنها لم تحصر وتحدد المخالفات التي يمكن أن يقع بها الموظف العام، كما أنها لم تجعل لكل مخالفة عقوبة مقابله لها.

وقد اختلفت التشريعات في تحديد الجهة المختصة بتطبيق هذه العقوبات، فمنها من يوكل هذا الاختصاص إلى السلطة الرئاسية فقط، ويذهب جانب ثاني إلى تطبيق العقوبة التأديبية عن طريق السلطة الرئاسية ولجنة تأديب مختصة(لجنة شبه قضائية)، في حين يذهب جانب ثالث إلى تطبيق هذه العقوبات عن طريق السلطة الرئاسية والمحاكم التأديبية، وتعتبر السلطة الرئاسية هي السلطة المشتركة في تطبيق العقوبة التأديبية بحق الموظف العام في كافة هذه التشريعات وذلك عن طريق قرارات إدارية ذات طبيعة تأديبية.

ولكون الرئيس الإداري قد يمارس صلاحياته في التأديب على غير الشكل والهدف الذي حدده المشرع، ولكون المخالفات التأديبية غير محددة على سبيل الحصر في كثير من أنظمة الخدمة المدنية والعقوبات محددة، كما لا يوجد ربط بين المخالفة والعقوبة المقابلة لها، فقد حرصت اغلب التشريعات على تضمين نصوصها القانونية المتعلقة بالتأديب بعض الضمانات للموظف في المراحل السابقة للعقوبة أو المصاحبة لها أو اللاحقة لصدور القرار التأديبي.

هناك نوعان من الرقابة تمارس على السلطة الرئاسية في قراراتها التأديبية، الأولى هي الرقابة الإدارية من خلال التظلم الإداري الذي يقدمه الموظف إلى السلطة الرئاسية أو التظلم أمام لجان إدارية بحسب ما ينص عليه في التشريعات، أما النوع الثاني من الرقابة فهي الرقابة القضائية من خلال الطعن بالقرار التأديبي أمام محكمة أو محاكم القضاء الإداري.

وتعد الرقابة القضائية أخر وأهم الضمانات للموظف العام، فالقضاء الإداري يمارس رقابته على تصرفات الإدارة لتحقيق التوازن بين امتيازات السلطة العامة وحماية حريات وحقوق الموظف العام والمواطن من تحكم وتعسف الإدارة في بعض القرارات.

أهمية الدراسة

تستمد هذه الدراسة أهميتها في مجال تأديب الموظفين بتركيزها على الرقابة القضائية على صحة قرار تأديب الموظف العام ، وبيان أسباب الطعن بالقرارات التأديبية من خلال دعوى الإلغاء، مما يساهم في توعية الجهة الإدارية بالأخطاء التي قد تصيب القرار الإداري لتلافيها وتفادي الطعن بها، مما قد يكون له أثر في التقليل من الطعون القضائية بالقرارات التأديبية والتخفيف عن كاهل القضاء الإداري والإدارة وعدم إعاقة أعمالهما.

كما تساعد الموظف العام بالتعرف على العيوب التي قد تصيب القرار التأديبي والضمانات التي كفلها له المشرع والمبادئ التي اقرها القضاء الإداري في حمايته من احتمال تعسف سلطات التأديب أحيانا، وتتسم هذه الدراسة بتركيزها على الجانب التطبيقي من خلال تدعيمها بالأحكام القضائية بالإضافة إلى الجانب النظري، وبالتالي تنعكس الفائدة منها على الإدارة والموظفين والباحثين.

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة الدراسة في أن هناك العديد من القرارات التأديبية التي تصدر عن الجهات الإدارية وتكون مخالفه للقانون ولعدم حصر المخالفات التأديبية، ولعدم وجود مخالفة محدده يقابلها عقوبة محددة ، ولوجود سلطة تقديرية واسعة للإدارة في مجال تحديد الأفعال التي تعتبر مخالفات إدارية مما قد تقع معه الإدارة في أخطاء ومن ثم لابد من البحث في الرقابة القضائية على هذه الأخطاء لتحقيق التوازن بين تحقيق الانضباط في الجهة الإدارية وبين حماية حقوق الموظفين.

محددات الدراسة : (نطاق البحث)

ستكون حدود هذه الدراسة في استقراء اتجاهات الفقه والقضاء الإداري في كل من الأردن والسعودية في ضوء قانون محكمة العدل العليا في الأردن رقم 12 لسنة 1992، ونظام الخدمة المدنية(الأردني) رقم (30) لسنة 2007، ونظام ديوان المظالم في السعودية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 303 بتاريخ 1428/9/19هـ ، وقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (190) بتاريخ 1409/11/16هـ ، ونظام تأديب الموظفين (السعودية) الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 1023 بتاريخ 1390/10/28هـ، ونظام الخدمة المدنية (السعودي) الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 951 بتاريخ 1397/6/27هـ.

واتجاه الفقه والقضاء الإداري المقارن كل ما كان ذلك ضرورياً.

تساؤلات الدراسة

أ- ما هو دور القاضي الإداري في الرقابة على عنصر المشروعية في القرار الإداري التأديبي؟

ب- ما مدى رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة في تكييف الأفعال المخلة للواجبات الوظيفية وفي اختيار العقوبة؟

ت- ما مدى رقابة القاضي الإداري على التناسب أو الملائمة بين المخالفات والعقوبات التأديبية ؟

ث- ما مدى كفاية الرقابة القضائية في حماية الموظف العام من احتمال تعسف الجهة الإدارية في قراراتها التأديبية؟

الدراسات السابقة

أولاً: ريما كمال المبيضين، رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين ، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، 2006م.

تناولت الدراسة مفهوم الموظف العام والتزامات الموظف العام والسلطات التأديبية والضمانات التأديبية، كما بينت أسباب الطعن بالقرارات التأديبية من خلال العيوب التي تلحق باركان القرار الإداري التأديبي، ثم تطرقت إلى أثار الحكم بإلغاء القرار التأديبي.

أبرز توصيات هذه الدراسة

أ- ضرورة أن تعمل محكمة العدل العليا على مد رقابتها بحيث تصل إلى حد إلزام الإدارة بالأوضاع القانونية الناتجة عن إلغاء قرار التأديب.

ب-إيجاد أصول تشريعية ثابتة تحدد الأصول القانونية الإجرائية المعتمدة لمحاكمة الموظفين تأديبياً على غرار قوانين أصول المحاكمات المدنية والجزائية لتحقيق فعالية العقوبة والعدالة والإنصاف.

ت-أن يتم تحديد المخالفات التأديبية بشكل مفصل كافي للاستيعاب وتحديد عقوبة خاصة لكل مسلك سلبي.

ث-أن يسمح بنص صريح للموظف العام بالاستعانة بمحامي ذي خبرة يختاره بغية مساعدته في إظهار العدالة والحقيقة وضمان حقوقه وممارسته لها على الوجه القانوني اللازم أمام هيئات التأديب.

ج- أن ينص صراحة في نظام الخدمة المدنية على عدم جواز مزاولة الموظف للتجارة.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق الدراسة السابقة مع دراستنا كونها اتبعت المنهج الوصفي التحليلي كمنهج للبحث في موضوع الدراسة، وتتفق أيضاً كونها ناقشت موضوع رقابة محكمة العدل العليا على قرارات تأديب الموظفين، وتختلف دراستي عن هذه الدراسة بأنها أتت في ضل نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (30) لسنة 2007 ، كما أن دراستي مقارنة بين الأردن والسعودية والتي اعتقد أنها سوف تثري الدراسة من خلال تتبع موقف القضاء الإداري في البلدين، أما الدراسة السابقة كانت في ضل نظام الخدمة المدنية الأردني السابق ،كما أنها لم تكن دراسة مقارنة

ثانياً: محمد بن على الشهري، ضمانات تأديب الموظف العام في نظامي الخدمة المدنية السعودي والأردني – دراسة مقارنة – رسالة ماجستير،الجامعة الأردنية، كانون الثاني 2009م.

استهل الباحث دراسته بالتعريف بالموظف العام وواجباته وماهية التأديب والسلطات التأديبية المختصة به، ثم تطرق الباحث إلى تعريف المخالفة التأديبية وأركانها وأنواع العقوبات التأديبية والمبادئ التي تحكم السلطة التأديبية، وبين ضمانات تأديب الموظف العام على الصعيد التشريعي السابقة لصدور القرار والمصاحبة له واللاحقة عليه وأخيراً وضح الباحث الضمانات القضائية لتأديب الموظف العام من خلال بيان القضاء الإداري واختصاصه في كل من الأردن والسعودية وكذلك رقابة القضاء الإداري على العناصر الداخلية والخارجية للقرار التأديبي.

أبرز توصيات هذه الدراسة

ح- العمل على تقنين أهم المخالفات التأديبية وأكثرها شيوعاً وخطورة، لان ذلك من شأنه جعل النظام التأديبي أكثر وضوحاً وعلى نحو يشكل ضمانة من ضمانات التأديب.

خ- العمل على توعية الموظفين بحقوقهم وواجباتهم والنظام التأديبي الخاص بهم من خلال إلحاقهم ببرامج خاصة.

د- وجوب النص على مدة معينة لرفع التحقيق من قبل لجان التحقيق للجهة المختصة التي تملك إيقاع الجزاء التأديبي أو التصرف فيه نظاماً.

ذ- العمل على تعديل النصوص الخاصة بوقف الموظف عن العمل، من حيث وجوب النص على مدة محددة للوقف يعود بعدها الموظف إلى عمله.

ر- وجوب النص على الحالات التي يتم فيها التصرف بالتحقيق بالحفظ.

ز- ضرورة النص على الطرق المتبعة لتبليغ الموظف العام بالتهم المنسوبة إلية بموجب نصوص صريحة.

س-العمل على إعمال مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والمساءلة حتى على الصعيد الإداري.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق دراستنا مع هذه الدراسة كونها اتبعت المنهج الوصفي التحليلي كمنهج للبحث في موضوع الدراسة ، وكذلك كونها ناقشت موضوع تأديب الموظف العام، وتختلف عن دراستنا لكونها تناولت كافة الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام تجاه القرارات التأديبية، ولم يتطرق الباحث للمبادئ القضائية المتعلقة في الرقابة على القرارات التأديبية، ودراستنا تختلف عنها لكونها تقتصر على البحث في الرقابة القضائية على القرارات التأديبية وبيان أهم المبادئ التي اقرها القضاء الإداري في رقابته على القرارات التأديبية.

ثالثاً: شهاب بن احمد الجابري، طرق الطعن في القرارات التأديبية دراسة مقارنة بين مصر، الأردن، عُمان، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، كانون الثاني 2002.

استهل الباحث دراسته ببيان ماهية الخطأ التأديبي والسلطة المختصة بالتأديب، وتعريف القرار التأديبي وأسباب الطعن فيه من خلال بيان العيوب التي تصيب أركان القرار التأديبي، ثم تطرق إلى الطعن بالقرار الإداري بالطريق الإداري وفي أخر الدراسة تطرق إلى الرقابة القضائية على القرارات التأديبية.

أبرز توصيات هذه الدراسة

ش- يأمل من المشرع الأردني تعديل نصوص الخدمة المدنية والمتعلقة بتشكيل المجالس التأديبية وذلك بان يكفل المشرع وجود العنصر القضائي في تشكيل المجالس التأديبية.

ص- أن ينص في نظام الخدمة المدنية على حصر القرارات الإدارية الواجب التظلم منها قبل إقامة الطعن القضائي.

ض- إنشاء محاكم إدارية في المحافظات بحيث تكون محكمة العدل العليا محكمة تمييز بالنسبة للمحاكم الأخرى.

ط- تنظيم إجراءات التظلم الإداري بقرار أو لائحة تنظيمية تبين فيه إجراءات تقديمه وفحصه والبت فيه.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق هذه الدراسة مع دراستنا كونها اتبعت المنهج التحليلي كمنهج للبحث في موضوع الدراسة، وكذلك كونها ناقشت موضوع تأديب الموظف العام، وتختلف بأنها تناولت كل من التظلم الإداري والطعن القضائي على القرارات التأديبية كدراسة مقارنة بين الأردن ومصر وعُمان، كما أن هذه الدراسة كانت في ضل نظام الخدمة المدنية الأردني السابق وليس الحالي، أما دراستنا تتناول

موضوع الرقابة القضائية فقط في ضوء نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي كما أنها دراسة مقارنة بين الأردن والسعودية.

رابعاً: عبدالعزيز بن سعود المعمري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية (دراسة مقارنة)، الأردن، عُمان، رسالة ماجستير، جامعة ال البيت، 2009/2010م.

تناولت الدراسة بيان النظام التأديبي في كل من الأردن وعُمان من خلال بيان سلطات التأديب وإجراءات التأديب في كلا البلدين، ثم انتقل الباحث لتوضيح الجهة المختصة بممارسة الرقابة القضائية وأنواع الرقابة القضائية، وفي أخر الدراسة تتطرق الباحث إلى أوجه الطعن بالقرارات التأديبية وإجراءات الطعن، وأثار الحكم بإلغاء القرار التأديبي.

أبرز توصيات هذه الدراسة

ظ- العمل على نشر ثقافة التأديب، وذلك من خلال إعداد دليل التأديب، بحيث يكون الموظف على دراية كاملة بالإجراءات التأديبية والضمانات التي كفلها له المشرع وكيفية استخدامه لها.

ع- العمل على إصدار قانون الإجراءات الإدارية ينظم سير الدعاوي الإدارية على غرار القوانين الإجرائية العامة التي تنظم سير الدعاوي المنظورة أمام القضاء العادي.

غ- العمل على إنشاء محاكم تأديبية مستقلة خاصة.

ف- النص صراحة على ضرورة وجوب تناسب الجزاء التأديبي مع الخطأ التأديبي وعدم ترك التحقق من الملائمة لمجرد الاجتهاد القضائي.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق هذه الدراسة مع دراستنا كونها اتبعت المنهج الوصفي التحليلي كمنهج للبحث في موضوع الدراسة، وكذلك لكونها ناقشت موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، وتختلف

عن دراستنا لكونها مقارنة بين الأردن وعُمان مع التشابه الكبير للنظام التأديبي بين البلدين، بينما دراستي تشمل الأردن والسعودية والتي يختلف فيهما النظام التأديبي.

منهج الدراسة

سأتبع في دراستي لهذا الموضوع المنهج الوصفي التحليلي المقارن في استعراض موضوعات الدراسة، لاستقراء النصوص التشريعية والآراء الفقهية والأحكام القضائية، واستنباط ما يتفق ومقتضيات الدراسة، حيث أن هذه الدراسة ستشمل الأردن والسعودية بشكل خاص.

مصطلحات الدراسة

الموظف: هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً[(1)].

النظام التأديبي: هو مجموعة القواعد الموضوعية والإجرائية التي تحدد واجبات الموظف الايجابية والسلبية والجزاءات المقررة لمخالفتها، وتحديد الخطوات الواجب إتباعها من قبل الإدارة لتوقيع الجزاء التأديبي، وهو يقوم على أركان أربعة: سلطة التأديب والإجراءات التأديبية والمخالفات التأديبية والعقوبات التأديبية.

الإجراءات التأديبية: مجموع القواعد القانونية التي تنظم التحقيق في المخالفة ونسبتها إلى فاعلها، وعرضها على صاحب الصلاحية في توقيع العقوبة([2]).

---

(1) المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007. الأردني.

(2) محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة" ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، الطبعة الثالثة ، 2007، ص 210

التحقيق التأديبي: مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من اجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها، وإقامة الدليل على اتهامه، أو سلامة موقفه([1]).

العقوبة التأديبية : جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي يثبت لسلطة التأديب ارتكابه مخالفة تاديبية.

المخالفة التأديبية : هي كل فعل أو امتناع عن فعل يُشكل إخلال من الموظف بواجبات الوظيفة.

السلطة التأديبية: هي السلطة المختصة بإصدار جزاء عقابي بحق الموظف العام بما لها من سلطة بموجب القوانين والأنظمة عند ارتكابه احد الأفعال التي تعتبرها مخلة بواجبات الوظيفة وذلك بإيقاع جزاءات معينة حددها المشرع .

التناسب: هو التوازن أو الملائمة بين العقوبة التي قررت سلطة التأديب توقيعها على الموظف وبين المخالفة التي ارتكبها.

دعوى الإلغاء: هي تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء قرار إداري يدعي بأنه مخالف للقانون.

السلطة التقديرية للإدارة: حرية الإدارة في تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه، أو حينما تملك حق اختيار التصرف الذي تراه ملائماً لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل، أو تحديد الوقت المناسب للتدخل[2].

---

(1) محمد ماجد ياقوت ،أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق ، ص 309

(2) عبدالغني بسيوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1996 ، ص 38

السلطة المقيدة للإدارة: اشتراط القانون على الجهة الإدارية توافر شروط أو ظروف معينة لكي تمارس نشاطها، أو يلزمها بمباشرة عمل معين عند توافر أوضاع بعينها، أو يحدد لها الوقت الذي تمارس فيه عملها[1].

محكمة العدل العليا: هي المحكمة المختصة في الأردن بنظر الطعن في القرارات التأديبية بموجب قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

المحكمة الإدارية: هي إحدى محاكم ديوان المظالم في السعودية والمختصة في نظر الطعن في القرارات التأديبية.

(1) عبدالغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص 38

فصل تمهيدي

مفهوم النظام التأديبي

يعتبر النظام التأديبي عنصراً أساسياً من عناصر الوظيفة العامة، ويقول الدكتور سليمان الطماوي أن موضوع التأديب (مزيج من الإدارة العامة والقانون، حيث يتعين فيه إقامة التوازن بين الضمان "القانون" وبين الفاعلية "الإدارة العامة")([1]).

والنظام التأديبي هو"مجموعة القواعد الموضوعية والإجرائية، التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني لجماعة أو لطائفة معينة من المجتمع السياسي، وهذه القواعد وضعت للعقاب على المخالفات التأديبية، التي ترتكب انتهاكاً لواجبات العمل أو للالتزامات التي يفرضها الانتماء إلى الجماعة"([2])، وعرفه آخرون بأنه "عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية المقررة لتأديب الموظف العام، عند ارتكابه خطأً تأديبياً، وذلك بقصد المحافظة على كيان الوظيفة العامة"([3]) .

ويمكننا تعريف النظام التأديبي بأنه مجموعة القواعد الموضوعية والإجرائية التي تحدد بعض الالتزامات على الموظف العام والجزاءات التي يمكن أن توقعها سلطة التأديب بحق الموظف المخالف، وفق إجراءات محددة، بهدف حسن سير المرفق العام.

ويقوم النظام التأديبي على أربعة أركان هي : سلطة التأديب والإجراءات التأديبية والمخالفات التأديبية والعقوبات التأديبية، وسوف نحاول أن نعرض بإيجاز أركان النظام التأديبي للوظيفة العامة

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب" دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995 ، ص 22

(2) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 ، ص 10

(3) عبدالعزيز سعود المعمري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق- الأردن ، 2009م ، ص 8

في مبحثين، ندرس في أولهما: سلطات التأديب والإجراءات المتبعة قبل إصدار القرار التأديبي، ونبين في ثانيهما: أشكال المخالفات والجزاءات المترتبة عليها.

المبحث الأول

سلطات التأديب والإجراءات التأديبية

تعتبر سلطة التأديب إحدى الأركان الأساسية في النظام التأديبي، وتلتزم بإتباع إجراءات معينة في مواجهة الموظف المخالف من لحظة اقتراف المخالفة وحتى صدور القرار التأديبي.

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: الأول: السلطات التأديبية، والثاني: الإجراءات التأديبية.

المطلب الأول

السلطات التأديبية

جهة التأديب هي السلطة التي خولها المشرع حق تأديب الموظف العام عند إخلاله بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، وعرفت سلطة التأديب بأنها "الجهة أو الهيئة أو الفرد الذي أوكل إليها القانون صلاحية معاقبة الموظفين على ما يرتكبونه من مخالفات تأديبية"([1])، وعرفها آخرون بأنها" الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب، أي توقيع العقوبات المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية، بصورة مؤقتة أو نهائية، وذلك في ضوء الشروط والأوضاع المحددة قانوناً، في حالة ثبوت ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها"([2]).

(1) عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي "دراسة مقارنة" ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1985 ، ص 29

(2) مغاورى محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 1986 ، ص 311

وتختلف أنظمة التأديب المطبقة بين الدول في مجال الوظيفة العامة، وقسمها الفقه إلى ثلاثة أنواع رئيسية هي النظام الرئاسي أو الإداري و النظام شبه القضائي والنظام القضائي([1])، ويرجع هذا الاختلاف إلى نوعية نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، بل قد يتغير النظام التأديبي في نفس الدولة خلال فترة معينة تبعاً لتغير نظامها السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي([2]).

ويقصد **بنظام التأديب الرئاسي** إسناد عملية التأديب كاملة للرئيس الإداري بدءاً من الإحالة إلى التحقيق وإصدار القرار التأديبي([3])، ولم يتمتع الموظفون في بداية ظهور هذا النظام بأي ضمانات، ومع إساءة استعمال السلطة أحياناً من قبل سلطة التأديب الرئاسية، نصت التشريعات على بعض الإجراءات كضمانات تلتزم الجهة الرئاسية باتخاذها قبل إيقاع العقوبة التأديبية، وضمانات بواسطة الرقابة الإدارية([4])، ويعتبر النظام الرئاسي أقدم أنظمة التأديب، حيث يكون للسلطة الإدارية وحدها تقدير الأفعال التي تعتبر مخالفة تأديبية وتوقيع العقوبة المناسبة([5]).

مع تعسف سلطة التأديب الرئاسية أحياناً، اتجهت بعض الدول إلى **النظام شبه القضائي** من خلال إيجاد هيئة أو لجنة مستقلة يوكل إليها بعض المسائل المتعلقة بالتأديب، حيث يؤكل المشرع

(1) لمزيد من التفصيل حول أنظمة التأديب والآراء الفقهية حولها راجع كلا من – فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة" ، مرجع سابق ، ص 137 وما بعدها

- أماني زين بدر فرج ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية "دراسة مقارن، مرجع سابق ، ص 248 وما بعدها
- نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة" ، دار الثقافة ، عمان ، 2007 ، ص 82 وما بعدها
- مغاورى شاهين، المرجع السابق، ص 313 وما بعدها

(2) فهمي عزت، المرجع السابق، ص 146-147

(3) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب " دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007 ، ص 38

(4) فهمي عزت،المرجع السابق، ص 105

(5) أماني زين بدر فرج، مرجع سابق، ص 226

لسلطة التأديب الرئاسية توقيع بعض الجزاءات الخفيفة، فيما تتولى المجالس التأديبية الجزاء الأكثر جسامة، ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن المجالس التأديبية ليست إلا صورة من صور نظام التأديبي الإداري([1]).

ولمنح الموظفين مزيداً من الضمانات، توجهت بعض الدول إلى اتجاه ابعد من النظام شبه القضائي، حيث توجهت **إلى نظام التأديب القضائي** وأوجدت محاكم مختصة لتأديب الموظفين، وفصلت بين سلطتي التحقيق والاتهام وسلطة المحاكمة، وقصرت حق السلطة الرئاسية في التأديب بالعقوبات البسيطة([2])، وغالباً ما تتولى الادعاء هيئة مستقلة ترفع الدعوى التأديبية أمام القضاء التأديبي كما هو معمول به في السعودية ومصر.

ولا يعني هذا التقسيم أن الدول لا تأخذ إلا بنظام تأديبي واحد، بل نجد أن بعض الدول تأخذ بأكثر من نظام في وقت واحد، وتأسيساً على ذلك سوف نبين جهات التأديب في كل من الأردن والسعودية ونحدد نوعية النظام التأديبي الذي تتبعه.

الفرع الأول: سلطات التأديب في الأردن

بين نظام الخدمة المدنية أغلب القواعد الموضوعية والإجرائية في تأديب الموظف العام، وباستقراء نصوص نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م، يمكننا أن نصف النظام التأديبي في الأردن بأنه نظام مختلط، يمزج بين النظام الرئاسي والنظام شبه القضائي، حيث منح صلاحيات تأديبية للسلطة الرئاسية، ومنح صلاحية تأديبية للمجلس التأديبي.

---

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب ، مرجع سابق، ص 419

(2) فهمي عزت ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء ، مرجع سابق ، ص 170

1- سلطات التأديب الرئاسية:

منح المشرع الأردني السلطة الرئاسية صلاحيات في تأديب الموظفين، وقد اختلفت صلاحية التأديب الرئاسية بحسب فئات الموظفين وبحسب نوع العقوبة المراد إيقاعها على المخالف، وتنحصر صلاحيات تأديب الموظف العام بالجهات التالية:

- **مجلس الوزراء:** هو الجهة المختصة بتأديب موظفي الفئة العليا بمجموعتيها الأولى والثانية، فله اتخاذ أي من العقوبات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية بحسب ما يراه مناسباً([1]).
- **الوزير**([2]):يمارس الوزير صلاحية تأديب الموظفين من الفئات الأولى والثانية والثالثة، وله صلاحية توقيع أي من العقوبات المقررة بنظام الخدمة باستثناء عقوبتي الاستغناء عن الخدمة والعزل([3]).
- **الأمين العام**([4]): وله صلاحية إيقاع العقوبات التأديبية بحق الموظفين من الفئات الأولى والثانية والثالثة بما لا يتجاوز عقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة سنة([5]).

---

(1) المادة (159) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(2) يمارس صلاحيات الوزير بالتأديب بحسب تعريف الوزير في المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 رئيس الوزراء فيما يتعلق بموظفي رئاسة الوزراء، المرجع المختص فيما يتعلق بموظفي الديوان الملكي، ورئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب، ورئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب إذا كان مجلس النواب منحلاً، ورئيس أي دائرة يمارس صلاحية الوزير بموجب تشريعات خاصة فيما يتعلق بموظفي الدائرة.

(3) البند الرابع من الفقرة (أ) من المادة (142) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م.

(4) يقصد بالأمين العام بحسب المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م أمين عام أو مدير عام الدائرة.

(5) البند الثالث من الفقرة (أ) من المادة (142) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م.

- **المدير:** للمدير صلاحية إيقاع العقوبات التأديبية بما لا يتجاوز الحسم من الراتب الأساسي([1])، ويقصد بالمدير مدير أي إدارة أو مديرية في الوزارة أو أي دائرة أو هيئة أو سلطة أو مؤسسة رسمية عامة أو مؤسسة خاضعة لأحكام نظام الخدمة المدنية(المادة 2 من نظام الخدمة المدنية).

- **الرئيس المباشر:**وتقتصر صلاحيات الرئيس المباشر بإيقاع العقوبات الأدنى في سلم العقوبات، وتتمثل بعقوبة التنبيه أو الإنذار ([2]).

2- المجلس التأديبي:

من المبادئ الإدارية العامة عدم منح السلطة الرئاسية كافة العقوبات التأديبية وخاصة العقوبات الجسيمة، ولهذا السبب حرصت الكثير من أنظمة الخدمة المدنية على وجود سلطة تأديب مستقلة إلى جانب السلطة الرئاسية([3]).

وهذا ما أخذ به المشرع الأردني حيث منح (المجلس التأديبي)([4])، اختصاصات تأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة فقط، وللمجلس التأديبي إيقاع أي من العقوبات التأديبية التي نص عليها نظام الخدمة المدنية.

---

(1) البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة (142) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م.

(2) البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (142) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م.

(3) لمزيد من التفصيل راجع ، على خطار شطناوي ، دراسات في الوظيفة العامة ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان – الأردن ،1998م ،ص 299

(4) لمزيد من التفصيل حول تشكيل المجلس والنصاب القانوني لاجتماعاته وطريقة إصدار قراراته. راجع المادة (146) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م في الفقرتين (أ، ب)

الفرع الثاني: سلطات التأديب في المملكة العربية السعودية

يعتبر النظام التأديبي في السعودية نظاماً تأديبياً مختلطاً، يأخذ بنظام التأديب الرئاسي ونظام التأديب القضائي، وقد حدد نظام تأديب الموظفين([1]) جهات التأديب التي تملك صلاحية تأديب الموظف العام، وتتمثل بالجهات التالية:

1- سلطات التأديب الرئاسية:

لم يسر المشرع السعودي على ما سار عليه المشرع الأردني في توزيع الاختصاص بين جهات التأديب الرئاسية بحسب نوعية العقوبة ابتداءً من الوزير إلى الرئيس المباشر، بل قصر صلاحية التأديب على الوزير، حيث يكون له وحده من بين الجهات الرئاسية الاختصاص الأصيل في التأديب، ويميل الباحث إلى ما ذهب إليه المشرع الأردني في توزيع الاختصاصات التأديبية بين الجهات الرئيسية من الوزير إلى الرئيس المباشر، لكون ذلك يساهم في اكتساب الخبرة بهذا الخصوص، ويساعد الرئيس المباشر بشكل أكبر في حسن إدارته لمرؤسيه.

- **الوزير:** هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ولرئيس المصلحة المستقلة والرئيس الإداري للمؤسسة العامة ما للوزير من صلاحيات تأديبية بالنسبة لموظفي إداراتهم([2])، وللوزير توقيع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها عدا عقوبة الفصل، وأجاز النظام للوزير تفويض بعض صلاحياته التأديبية([3])، دون أن يحدد النظام لمن يتم تفويض هذه الصلاحية.

(1) نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم 1023 وتاريخ 1390/10/28هـ.

(2) المادة (46) من نظام تأديب الموظفين.

(3) المادة (46) من نظام تأديب الموظفين.

ومن خلال الواقع العملي فان الوزراء يقومون بتفويض بعض من صلاحياتهم التأديبية إلى **والوكلاء والمساعدين** في الوزارة أو **مدراء الدوائر الرئيسية** المرتبطين بالوزير، سواء داخل الوزارة أو فروع الوزارة بالمناطق لتأديب الموظفين العاملين تحت إدارتهم.

2- المحكمة الإدارية:

توجه المشرع السعودي مع صدور نظام تأديب الموظفين إلى النظام شبه القضائي، حيث نص النظام على إيجاد هيئة تأديبية مستقلة ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء تسمى (هيئة التأديب)([1])، إلا أن الوضع تغير بعد ذلك بصدور نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي م/51 وتاريخ 1402/7/17هـ حيث منح ديوان المظالم اختصاص بتأديب الموظفين من خلال دوائره التأديبية.

ثم شُكلت بعد ذلك محاكم إدارية تختص بنظر الدعاوى التأديبية بصدور نظام ديوان المظالم الحالي([2])، وتوجد هذه المحاكم الإدارية في كافة فروع ديوان المظالم المتواجدة في المناطق، وتحال الدعوى التأديبية لهذه المحاكم عن طريق هيئة الرقابة والتحقيق التي تقوم بدور الادعاء أمام ديوان المظالم.

(1) المادة (14) من نظام تأديب الموظفين.

(2) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/9/19هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم (303) وتاريخ 1428/9/19هـ

المطلب الثاني

الإجراءات التأديبية

التأديب في الوظيفة العامة كان يطبق في بداية ظهوره دون أي إجراءات أو ضمانات، ونتيجة لذلك فقد تعسف الرؤساء في ممارسة صلاحياتهم أحياناً، لذا ظهرت الحاجة إلى توفير ضمانات للموظفين تتمثل في الإجراءات التأديبية، وتنقسم الإجراءات التأديبية إلى نوعين: إجراءات مقررة لسلطة التأديب، وإجراءات عبارة عن ضمانات للموظف([1])، ونظراً لعدم اشتمال النصوص التأديبية على كل ما يتعلق بالإجراءات التأديبية، فقد كمل القضاء الإداري ما فيها من نقص.

والإجراءات التأديبية هي" الخطوات المنظمة التي يتعين إتباعها للتحقق من ارتكاب العامل للخطأ المنسوب إليه، تمهيداً لتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة عليه"([2])، كما عرفت بأنها "مجموع القواعد القانونية التي تنظم التحقيق في المخالفة ونسبتها إلى فاعلها، وعرضها على صاحب الصلاحية في توقيع العقوبة"([3]).

ويمكن أن نوجز أهم الإجراءات التي تسبق صدور القرار التأديبي، وذلك على النحو الأتي:

الفرع الأول: الإحالة للتحقيق والأمر بالحضور

أول الخطوات التي تتبعها الجهة الإدارية قبل إصدار قرارها التأديبي هو إحالة الموظف المخالف للتحقيق، ولكي تتمكن سلطة التحقيق من أداء مهامها فليزم توجيه أمر للموظف بالحضور للتحقيق معه، وهذا ما سنتناوله على النحو التالي.

---

(1) مغاورى شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان مرجع سابق، ص 415

(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث،، مرجع سابق، ص 495

(3) محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة" ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، الطبعة الثالثة ، 2007، ص 210

أولاً: الإحالة للتحقيق

يسبق التحقيق في المخالفات التأديبية أمر بإجراء التحقيق(الإحالة للتحقيق)، وهو أول خطوات الدعوى التأديبية من خلال توجيه الاتهام للموظف، ويقصد بالاتهام إسناد المخالفة إلى موظف معين باعتباره فاعلها([1]).

ولم تحدد النصوص المتعلقة بتأديب الموظفين في كل من الأردن والسعودية الجهة الرئاسية التي تملك حق إحالة الموظف للتحقيق، ولقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن الجهة المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق هي السلطة الرئاسية التي تملك حق تأديب الموظف العام.

وتتم إحالة الموظف للتحقيق بناءً على عدة أمور يمكن أن نلخصها على النحو التالي:

1- **الثبوت المادي للمخالفة التأديبية:** وتثبت المخالفة من خلال الرقابة المباشرة للسلطة الرئاسية، أو بناء على تقارير الجهات الرقابية المختصة داخل الوحدة، وينبغي أن يكون الأمر بالتحقيق مبني على دلائل جدية لارتكاب الموظف للمخالفة.

2- **الشكوى:** وهي بلاغ من شخص إلى السلطة العامة بارتكاب موظف مخالفة لواجبات وظيفته بهدف مساءلته تأديبياً دون اشتراط تعرضه للضرر([2])، وتقدم الشكوى من قبل أحد العاملين في الجهاز الإداري أو من أحد المواطنين إلى نفس الجهة التي يتبعها الموظف أو إلى الجهات الرقابية المعنية في الدولة مثل (هيئة الرقابة والتحقيق في السعودية)، أو تلك الجهات المعنية باستقبال شكاوي المواطنين مثل (ديوان المظالم في الأردن).

---

(1) مغاورى شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان مرجع سابق، ص 379

(2) محمد ماجد ياقوت ،أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2006، ص 344

3- **وسائل الإعلام:** تعتبر وسائل الإعلام في الوقت الحالي من أهم وسائل الرقابة على أعمال الإدارة بما قد تكشفه من مخالفات إدارية، حيث إذا وصل إلى علم الإدارة وقوع مخالفة إدارية نشرت عنها إحدى وسائل الإعلام، فينبغي أن تتحرى عنها وتتأكد من صحة الوقائع ومحاسبة المخالف.

4- **التحقيق بناء على طلب الجهات الرقابية:** قد يمنح المشرع هيئات إدارية مستقلة صلاحيات رقابية للكشف عن الجرائم والمخالفات الإدارية، وتقوم هذه الجهات بما لها من صلاحيات رقابية بالكشف عن المخالفات والتحقيق بهذه المخالفات مباشرة أو بإحالة الموظف إلى الجهة الإدارية للتحقيق، مثل (هيئة الرقابة والتحقيق) في السعودية.

ولا يعد الأمر بالإحالة إلى التحقيق قراراً إدارياً يصلح للطعن عليه بالإلغاء حيث لا يعدو أن يكون سوى إجراء تمهيدي يسبق صدور القرار التأديبي، وإذا ما تم إحالة الموظف للتحقيق من سلطة غير مختصة فإن ذلك يؤدي إلى بطلان التحقيق، وينسحب ذلك على القرار التأديبي([1]).

ثانياً: الأمر بالحضور

لمباشرة التحقيق مع الموظف يتم استدعائه للتحقيق في مكان وزمان محدد وهو ما يطلق عليه(الأمر بالحضور)، ويصدر طلب الحضور للتحقيق من الرئيس الذي أمر بإجراء التحقيق أو من قبل الجهة التي تتولى التحقيق، ويوجه الأمر بالحضور إما إلى الموظف المتهم مباشرة أو إلى جهته الإدارية.

---

(1) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 81

ولم تنص تشريعات كل من الأردن والسعودية على شكل محدد للأمر بالحضور، حيث من الممكن أن يصدر شفوي أو كتابي([1])، إلا انه إذا صدر كتابياً فيعتقد الباحث أنه لا بد أن يتضمن البيانات الرئيسية كاسم الموظف ووظيفته والتهمة المنسوبة إليه وزمان ومكان الحضور وإمضاء من أصدره والختم الرسمي.

الفرع الثاني: مباشرة التحقيق التأديبي

يطلق البعض على التحقيق التأديبي مصطلح "التحقيق الإداري"، ومن الأفضل أن نطلق عليه مصطلح (التحقيق التأديبي)، لكون الجهة الإدارية قد تحقق في أمور أخرى ليس لها علاقة في موضوع التأديب.

والتحقيق التأديبي هو(مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقاً للشكل الذي تطلبه القانون، بمعرفة السلطة المختصة قانوناً، وتهدف إلى البحث والتنقيب عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وجمعها، من اجل تحديد الواقعة المبلغ عنها وإثبات حقيقتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية، ومعرفة مرتكبها، وإقامة الدليل على اتهامه، أو سلامة موقفه) ([2]).

وحق الجهة الإدارية في مباشرة التحقيق حق أصيل، ولا يلزم وجود نص قانوني بمنحها هذه الصلاحية، وليس للموظف أن يرفض إجراء التحقيق من قبل الجهة الإدارية ويطلب أن يتم التحقيق معه من قبل المجلس التأديبي أو أي جهة أخرى مستقلة منحها النظام صلاحية التحقيق([3]).

ويعتبر التحقيق التأديبي احد الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام والتي تسبق إصدار القرار التأديبي، ولقد اشترط المشرع الأردني قبل إيقاع أي من العقوبات التأديبية أن يتم استجواب

(1) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب " دراسة مقارنة"، مرجع سابق ، ص 107

(2) محمد ماجد ياقوت ،أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق ، ص 309

(3) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب " دراسة مقارنة"، مرجع سابق ، ص 122

الموظف وأجاز تشكيل لجنة تتولى التحقيق في المخالفات لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة، والمشرع السعودي اشترط إجراء التحقيق مع الموظف قبل إيقاع العقوبة التأديبية ولم يستخدم مصطلح الاستجواب كما استخدمه المشرع الاردني([1])، وإذا امتنع الموظف عن الحضور لغير مبرر قانوني يثبت ذلك في محضر التحقيق، وليس له الطعن في القرار التأديبي بحجة عدم إجراء التحقيق، أما إذا كان عدم الحضور لأسباب قانونية فعلى الجهة الإدارية الانتظار لحين زوال هذا المانع.

ويذهب البعض إلى أن امتناع الموظف عن الحضور، يعد بمثابة ذنباً تأديبياً مستقلاً يتم مجازاته عليه، ولا يعد ذلك ازدواجاً في الجزاء التأديبي لاختلاف مصدر كل جزاء([2])، ولا يميل الباحث إلى هذا الرأي ويلزم التفرقة في ذلك بين المخالفات البسيطة والمخالفات الجسيمة، فإذا كان التحقيق مع الموظف في مخالفه مسلكيه بسيطة، فلا يعتبر عدم حضور الموظف للتحقيق مخالفة تأديبية، لكون التحقيق في الأصل من الضمانات التي تهدف لحماية الموظف العام، وبالتالي فان عدم حضور الموظف بدون عذر يكون بمثابة تفويت حقه بالدفاع، وهو غير ملزم قانوناً بإثبات براءته، أما إذا كانت المخالفة تبلغ درجة كبيرة من الجسامة ففي هذه الحالة يمكن أن نعتبر عدم حضوره للتحقيق ذنباً مستقلاً يمكن مجازاته عليه وتشديد العقوبة.

يذهب جانب من الفقه إلى أن التحقيق من قبل الجهة الإدارية يتم بأحد أسلوبين([3]): أن يكلف الرئيس الإداري الرئيس المباشر للموظف بإجراء التحقيق، أو أحد الموظفين الأعلى مرتبة

---

(1) راجع في ذلك البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، والمادة (35) من نظام تأديب الموظفين (السعودي).

(2) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 193

(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث،، مرجع سابق ،ص522

من الموظف المخالف أو المساوين له على الأقل، أو أن تكلف بالتحقيق إدارة متخصصة تابعه للجهة الإدارية، مثل إدارة الشئون القانونية أو شئون الموظفين أو إدارة المتابعة بحسب ما يؤكل إليها من اختصاصات أو ما جرى عليه العرف.

وهناك أسلوب ثالث وهو مباشرة التحقيق عن طريق **(لجان تحقيق)**، ولم يورد المشرع السعودي أي نصوص تتعلق بلجان التحقيق، إلا أن ذلك لا يمنع الجهة الإدارية من تشكيل لجنة للتحقيق فيما يقع من مخالفات داخل الوحدة، حيث يخضع ذلك لسلطة الإدارة التقديرية.

أما المشرع الأردني فقد أجاز للجهة الإدارية تشكيل لجنة للتحقيق في المخالفات التي يرتكبها الموظفون من الفئات (الأولى والثانية والثالثة)، ولا يجوز إحالة الموظف للمجلس التأديبي إلا بعد التحقيق معه من قبل هذه اللجنة ([1])، كما استوجب تشكيل لجنة خاصة عند ارتكاب الموظف مخالفة إيقاع عقاب بدني بأي صورة من الصور على أي من الأطفال الذين يتواجدون في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية أو التأهيلية أو التدريب أو دور الرعاية أو الحماية أو إلحاق أذى بأي منهم([2]).

(1) تشكل اللجنة من أعضاء لا يقل عددهم عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، ويرعى في تشكيل اللجنة أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساوياً لهما، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق، المادة (145) من نظام الخدمة المدنية.

(2) تشكل هذه اللجنة برئاسة مندوب عن وزارة العدل وعضوية مندوب عن كل من الوزارة المعنية وديوان الخدمة المدنية(البند الرابع من الفقرة 2 للمادة 142) من نظام الخدمة المدنية.

ولمجلس الوزراء تشكيل لجنة للتحقيق في المخالفات المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا، ولجنة أخرى للتحقيق في المخالفات المرتكبة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا([1]).

- مباشرة التحقيق في بعض المخالفات عن طريق هيئة مستقلة:

قد يمنح المشرع بعض الجهات المستقلة صلاحيات في مباشرة التحقيق مع الموظف العام، ومثال ذلك هيئة مكافحة الفساد في الأردن وذلك في المخالفات التي تدخل في مجال اختصاصها بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006، أو هيئة الرقابة والتحقيق في السعودية([2]) والتي منحها المشرع صلاحية في التحقيق مع الموظف في المخالفات التأديبية سواء كانت مالية أو إدارية أو مسلكيه، وتمارس هيئة الرقابة والتحقيق اختصاصها بالتحقيق في حالات محددة([3])، كما بين نظام تأديب الموظفين واللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق بعض الأمور المتعلقة بصلاحيات المحقق وشكل التحقيق([4]).

(1) تشكل اللجنة في المخالفات المرتكبة من موظفي المجموعة من الفئة العليا برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء، وتشكل اللجنة في مخالفات المجموعة الثانية من الفئة العليا برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس ديوان الخدمة المدنية، ولمجلس الوزراء تسمية أي وزير بدلاً من رئيس اللجنتين وتسمية أي من موظفي الفئة العليا بدلاً من رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس ديوان الخدمة المدنية حسب مقتضى الحال، المادة (159) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(2) أنشئت(هيئة الرقابة والتحقيق) بموجب نص المادة (1) من نظام تأديب الموظفين

(3) للتفصيل حول اختصاصات الهيئة بالتحقيق راجع – البند الثالث من المادة (5) من نظام تأديب الموظفين.

- المادة (40– 41) من نظام تأديب الموظفين.
- اختصاصات الهيئة المنشورة على الموقع الالكتروني لهيئة الرقابة والتحقيق ، www.cid.gov.sa

(4) راجع في ذلك المادة (8) والمادة (11) من نظام تأديب الموظفين، والمادة (9) من اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق، الموقع الالكتروني لهيئة الرقابة والتحقيق، www.cid.gov.sa

الفرع الثالث: الإجراءات المتصلة بالتحقيق

نص كل من التشريع الأردني والسعودي على بعض الإجراءات التي يمكن للجهة الإدارية اتخاذها مع الموظف في مرحلة التحقيق، وذلك وفقاً لما يقتضيه ضمان حسن سير المرفق العام أو ما تقتضيه مصلحة التحقيق وتتمثل بما يلي:

أولاً: الوقف عن العمل(كف اليد): لا يعد الوقف عن العمل جزاءً تأديبياً وإنما هو ضمان إجرائي تمتلكه سلطة التحقيق لكي تتمكن من أداء دورها في الكشف عن الحقيقة([1])، ولقد استخدم المشرع الأردني مصطلح (الوقف عن العمل)، فيما استخدم المشرع السعودي مصطلح(كف اليد)، وتستخدم بعض التشريعات مصطلح "الوقف الاحتياطي"، وجميعها مصطلحات مترادفة وتعني إقصاء الموظف عن مباشرة مهام وظيفته مؤقتاً بما يخدم مصلحة التحقيق للوصول إلى الحقيقة([2]).

- **أحكام كف اليد في السعودية:** الوزير في السعودية هو صاحب الصلاحية في إصدار قرار كف اليد بموجب نص المادة (43) من نظام تأديب الموظفين، وللوزير تفويض هذه الصلاحية وفق أحكام لائحة تفويض الصلاحيات، ولم تحدد لائحة تفويض الصلاحيات جهات معينة يمكن للوزير أن يفوضها هذه الصلاحية، إلا أنه نصت على أن يكون التفويض بقدر حاجة العمل ووفقاً لما يتناسب مع المركز الوظيفي للشخص المفوض([3]).

الأصل أن للجهة الإدارية سلطة تقديرية في إصدار قرار كف اليد تحت رقابة القضاء الإداري، إلا أن المشرع قد حدد بعض الحالات التي تقيد السلطة التقديرية، ويعتبر الموظف في حكم مكفوف اليد في بعض الحالات كما جاء في نص المادة (43) من نظام تأديب الموظفين

---

(1) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، م س، ص232

(2) عبدالله محمد ارجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية" ، مرجع سابق ، ص 286

(3) المادة (2) من لائحة تفويض الصلاحيات الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم/703/11722 وتاريخ 1427/11/22هـ.

على أن المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد حتى يفرج عنه([1])، أو في حالة توقيفه بديون خاصة وثبت إعساره([2]).

- **أحكام الوقف عن العمل في الأردن:** لم يقرر المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية لجهة الإدارة سلطة تقديرية في إصدار قرار الوقف عن العمل، حيث نص على أن يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية([3]):

1- إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكيه أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

2- إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف.

ولا يميل الباحث إلى ما ذهب إليه المشرع الأردني في تقييد سلطة الجهة الإدارية في إصدار قرار الوقف عن العمل، ويميل إلى ما اخذ به المشرع السعودي بمنح الجهة الإدارية بعض من السلطة التقديرية في تقرير ذلك بحسب ما تقضيه مصلحة التحقيق.

(1) صدر قرار مجلس الوزراء رقم 1026 وتاريخ 1391/10/28هـ وحدد الحالات التي يعتبر الموظف المحبوس احتياطياً في حكم مكفوف اليد في الحالات التالية:

أ- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة تتصل بالوظيفة العامة.

ب- إذا كان حبسه بسبب اتهامه بارتكاب جريمة الاعتداء على النفس أو العرض أو المال.

ج- إذا كان حبسه بسبب اتهامه من السلطة التنفيذية بارتكاب جريمة تخل بالشرف أو الأمانة.

د- إذا كان حبسه بسبب تهمة سياسية وطلب وزير الداخلية اعتباره في حكم مكفوف اليد.

(2) نص الأمر الملكي رقم 1757/م وتاريخ 1410/8/8هـ على اعتبار أن الموقوف في ديون خاصة في حكم مكفوف اليد إذا ثبت إعساره.

(3) الفقرة (أ) من المادة (149) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

ثانياً: التفتيش

قد يتطلب التحقيق تفتيش مكان العمل للبحث عن أدلة تفيد في الكشف عن الحقيقة، في الأردن لم ينص نظام الخدمة المدنية على أي أحكام تتعلق بالتفتيش، إلا أن ذلك لا يمنع الجهة الإدارية من إجراء التفتيش، مع مراعاة ما جاء من أحكام في قانون أصول المحاكمات الجزائية.

أما المشرع السعودي فقد أجاز لهيئة الرقابة والتحقيق إجراء التفتيش، وإذا امتنعت الجهة الإدارية عن تمكين المحقق من التفتيش يرفع رئيس الهيئة الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء للأمر بما يراه، أما تفتيش غير أماكن العمل فان تقرير ذلك يكون لرئيس الهيئة إذا رأى لأسباب جدية أن أموراً تستوجب تفتيش غير أماكن العمل فله أن يطلب إجراء ذلك من قبل السلطة المختصة ويجري التفتيش بحضور المحقق([1]).

ثالثاً: المنع من السفر

أجاز المشرع الأردني لرئيس المجلس التأديبي الطلب من السلطات المختصة منع الموظف المحال إلى المجلس التأديبي من السفر إلى حين انتهاء الدعوى المقامة علية وصدور القرار النهائي فيها، حسب نص الفقرة (ج) من المادة (150) من نظام الخدمة المدنية، ولا يتم هذا الإجراء في مرحلة التحقيق الابتدائي الذي تجريه السلطة الرئاسية، وإنما يتم في مرحلة التحقيق النهائي الذي يتم من قبل المجلس التأديبي.

ولم يأخذ المشرع السعودي بهذا النوع من الإجراءات الاحتياطية في نظام تأديب الموظفين، ويميل الباحث إلى ما ذهب إليه المشرع الأردني بالنص على المنع من السفر كأحد الإجراءات الاحتياطية التي يمكن أن تتخذ بحق الموظف العام خصوصاً في بعض المخالفات المالية على أن يكون ذلك وفق ضوابط محددة.

---

(1) المادتين (8،9) من نظام تأديب الموظفين

الفرع الرابع: التصرف في التحقيق

عند استكمال عناصر القضية يقوم المحقق أو(لجنة التحقيق) بقفل التحقيق ورفع كامل ملف التحقيق مع تقريرٍ مفصلٍ بما توصل إليه من نتائج وتوصيات إلى الجهة التي كلفته بالتحقيق([1])، ولا يعد رأي المحقق(لجنة التحقيق) سوى رأي استشاري غير ملزم وإن كان له تأثير أدبي على متخذ القرار، وللجهة المختصة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً([2]).

ولا تخرج توصيات المحقق عن أربع توصيات، تتمثل في التوصية بالحفظ لعدم كفاية الأدلة أو لعدم الإدانة، أو التوصية باتخاذ عقوبة إدارية من الرئيس الإداري، أو التوصية بإحالة المتهم للمجلس التأديبي أو المحكمة التأديبية بحسب جهات التأديب التي يعتمدها النظام التأديبي، أو التوصية بإحالة المتهم إلى المحاكمة الجنائية.

ولقد نص المشرع السعودي إذا كان التحقيق في المخالفة من قبل هيئة الرقابة والتحقيق ورأت أن المخالفة لا تستوجب الفصل، فتحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة([3]).

وإذا تبين أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جنائية، فينبغي إحالة الموظف ومحاضر التحقيق وكافة المستندات المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي إلى أن يصدر الحكم القطعي في الدعوى الجزائية، وتتم إحالة الموظف بهذه الحالة في الأردن بقرار من الوزير أو المجلس

---

(1) الفقرة (د) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

(2) راجع في ذلك نص الفقرة (د) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

(3) المادة (38) من نظام تأديب الموظفين.

التأديبي إذا كان الموظف محالاً إليه([1])، أما في السعودية فقد نصت المادة(12) من نظام تأديب الموظفين على انه إذا أسفر التحقيق الذي تجريه هيئة الرقابة والتحقيق عن وجود جريمة جنائية تحال القضية إلى الجهة المختصة بالفصل فيها، ويمكننا بالقياس على هذا النص القول بأن للجهة الإدارية إحالة القضية للجهة المختصة إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية.

المبحث الثاني

أشكال المخالفات والجزاءات المترتبة عليها

الوظيفة العامة عبارة عن مجموعة من المهام والواجبات تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام النظام أو التعليمات أو القرارات الإدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات([2]).

ومن الأركان الأساسية في النظام التأديبي المخالفات التأديبية والعقوبات المترتبة عليها، وسنتناولهما في المطلبين التاليين.

المطلب الأول

المخالفة التأديبية

استخدم الفقه والقضاء الإداريان مصطلحات مترادفة للدلالة على المخالفة التأديبية، وهذه المصطلحات هي (الجريمة التأديبية – الذنب الإداري– المخالفة الإدارية– الجريمة المسلكية)، وسوف يعتمد الباحث في هذه الدراسة مصطلح المخالفة التأديبية لكونه المصطلح الذي استخدمه المشرع في كل من الأردن والسعودية.

---

(1) الفقرتين (أ ، ب) من المادة (148) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

(2) راجع في ذلك التعاريف الواردة في المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

وسنتناول بهذا المطلب مفهوم المخالفة التأديبية وأركانها، ثم نبين المخالفات التأديبية التي نصت عليها الأنظمة التأديبية محل الدراسة على النحو الأتي.

الفرع الأول: مفهوم المخالفة التأديبية

يقتضي تحديد مفهوم المخالفة التأديبية أن نُعرف المخالفة التأديبية ثم نبين أركانها.

أولاً: تعريف المخالفة التأديبية

لم تتضمن النصوص المتعلقة بالتأديب في الأردن والسعودية تعريفاً للمخالفة التأديبية، ويقصد بالمخالفة التأديبية " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"([1])، وعرفها آخرون بأنها" الإخلال بواجبات العمل الوظيفي أو المهني"([2])، وعرفها البعض بأنها " فعل أو امتناع إرادي من العامل يُكون إخلال بواجب وظيفي مصدره القانون، مقدراً له جزاءً تأديبياً" ([3]).

كما عُرفت المخالفة التأديبية بأنها (إخلال الموظف بواجبات وظيفته المحددة قانوناً، أو لائحياً أو وفقاً لأوامر الرئيس سواء بالامتناع عن القيام بما يدخل في اختصاصه من واجبات أو بما كلف به من رئيس أو بالقيام بأفعال تخالف واجبات وظيفته أو قام بها على غير الوجه المطلوب، سواء كانت المخالفة داخل مكان العمل أو خارجه أثناء الخدمة أو بعد تركها طالما تعلقت بواجبات الوظيفة وكذلك إخلال الموظف بالقيم الأخلاقية وبالمظهر الذي يتفق مع مركزه الوظيفي)([4]).

---

(1) سليمان الطماوي ، القضاء الإداري، قضاء التأديب "دراسة مقارنة" الكتاب الثالث، مرجع سابق ،ص 42

(2) احمد كمال الدين موسى، المخالفة التأديبية بين النظرية والتطبيق، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 42، 1984، ص 137

(3) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 268

(4) أماني زين بدر فرج ، المرجع السابق ، ص 42

وقسم جانب من الفقه المخالفات التأديبية إلى ثلاثة أنواع([1]):مخالفة القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات، والخروج أو الإخلال بواجبات الوظيفة، والسلوك الذي من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة والتمييز وعدم الموضوعية في تقديم الخدمة أو الاعتداء على الآداب العامة.

وقسمها آخرون وفق طبيعة الخطأ المرتكب إلى نوعين([2]): مخالفات مالية ومخالفات إدارية، وذهب جانب أخر إلى تقسيم المخالفة التأديبية إلى أربعة أنواع([3]):

1- مخالفات إيجابية تتمثل بارتكاب الموظف لأحد الأعمال المحظورة، ومخالفات سلبية عند إهمال أداء الأعمال المطلوبة.

2- مخالفات إدارية تتعلق بسير العمل الإداري وانضباطه، مخالفات مالية تتعلق بالأنظمة والتعليمات المالية وأحكام الميزانية.

3- مخالفات داخل المرفق تتعلق بالواجبات الوظيفية وتمس حسن سير العمل، ومخالفات خارج المرفق والمتعلقة بتصرفاته وسلوكه خارج المرفق.

4- مخالفات مخلة بالشرف والأمانة ، ومخالفات غير مخلة بالشرف والأمانة.

والمشرع السعودي في نظام تأديب الموظفين قد أشار إلى نوعين من المخالفات مالية وإدارية([4])، أما في التشريع الأردني فلم نجد مثل هذا التقسيم حيث لم يتحدث النظام عن المخالفات المالية، واستخدم المشرع مصطلح المخالفة المسلكية في اغلب المواد المتعلقة بالتأديب، باستثناء المادة (154) من نظام الخدمة المدنية حيث استخدم مصطلح الأخطاء والمخالفات الإدارية.

---

(1) سليمان سليم بطارسه، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية"النظرية والتطبيق"،الطبعة الأولى، 1997،ص 210

- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 267

(2) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري"ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية" قضاء الإلغاء– قضاء التعويض"دراسة مقارنة"، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2009، ص 361،362

(3) احمد كمال الدين موسى، مرجع سابق، ص 138وما بعدها

(4) راجع في ذلك نص المادة (31) من نظام تأديب الموظفين.

ثانياً: أركان المخالفة التأديبية

1- الركن المادي

الركن المادي هو النشاط المنحرف محل المسألة التأديبية المتمثل في الفعل الإيجابي أو السلبي، ويجب أن تتخذ هذه الأفعال مظهراً خارجياً ملموساً ([1])، بمعنى قيام الموظف بعمل يعد مخالفاً لواجبات الوظيفة أو امتناعه عن أداء عمل يلزمه واجبه الوظيفي القيام به([2]).

ويجب أن يكون الفعل ثابت وان لا يستند على مجرد استنتاجات أو إشاعات، كما أنه ليس محلاً للعقاب الأفكار والنوايا طالما لم تترجم إلى أفعال ([3])، وتوجيه اتهام عام دون تحديد الفعل لا يكون العنصر المادي كأن ينسب إليه إثارة المشاكل مع الزملاء والرؤساء حيث لابد من تحديد نوعية هذه الأفعال تحديداً دقيقاً([4]).

2- الركن المعنوي:

ذهب جانب من الفقه إلى أن الركن المعنوي يعني صدور الفعل من الموظف بإرادة حرة وسليمة، ولا يشترط في هذه الإرادة أن تكون عمديه أو عن سوء نية بل يكفي إثبات الإهمال، مع تسليمهم بضرورة معرفة التصرف هل كان عمدي أم غير عمدي وذلك لتقدير العقوبة([5])، فيما يذهب جانب آخر إلى أن الركن المعنوي يعني أن يصدر الفعل الايجابي أو السلبي الذي ارتكبه

---

(1) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 30

(2) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المسئولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 46

(3) أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص 72 وما بعدها

(4) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 317

(5) ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية "الولاية والاختصاص"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001، الطبعة الثانية، ص 346

الموظف عن إرادة آثمة، وان هذه الإرادة هي التي تجعل الموظف مستحقاً للعقوبة التأديبية سواء كانت عمديه أم غير عمديه([1]).

والركن المعنوي يعني بأن يكون الفعل صادر عن إرادة حرة وسليمة، أما فيما يتعلق بالمخالفة الناتجة عن أوامر الرؤساء الواجب طاعتهم فالأصل إعفاء المرؤوس فقط ([2]) وفق ضوابط معينه.

3- الركن الشرعي

اختلف الفقه حول الركن الشرعي باعتباره أحد أركان المخالفة التأديبية، اتجاه منكر ذهب إلى أن المخالفة التأديبية ليست مثل الجريمة الجنائية تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، حيث أن المخالفات التأديبية غير محصورة ووردت على سبيل المثال وللجهة الإدارية سلطة تقديرية في تقدير المخالفة([3]).

واتجاه مؤيد ذهب إلى أن الشرعية في المخالفة التأديبية تختلف عن الشرعية في الجرائم الجنائية ولها طابع خاص يميزها، فالمشرع وإن لم يحصر كافة المخالفات التأديبية إلا أنه وضع حكماً عاماً يمكن أن تندرج تحته كافة المخالفات التأديبية، وبهذا النص يتحقق الركن الشرعي([4])، وليست النصوص القانونية المصدر الوحيد للتجريم حيث للجهة الإدارية وضع اللوائح التنظيمية التي تبين الأفعال المشكلة للمخالفة التأديبية([5]).

ويميل الباحث إلى الرأي الذي يعتبر الركن الشرعي أحد أركان المخالفة التأديبية، للمبررات التي سبق بيانها ولكون أغلب الواجبات والمحظورات المنصوص عليها في أنظمة الخدمة المدنية

---

(1) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 31

(2) راجع في ذلك نص المادة (34) من نظام تأديب الموظفين.

(3) لمزيد من التفصيل حول الاتجاه المؤيدة والمنكر لاعتبار الركن الشرعي من أركان المخالفة التأديبية راجع أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص 93 وما بعدها

(4) ممدوح طنطاوي، مرجع سابق، ص 331-332

(5) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 325

تعتبر نصوص عامة يمكن أن يندرج تحتها الكثير من المخالفات، كما جاء في المادة(141) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 والذي جاء فيها (...أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه..)، كما أن حصر كافة المخالفات التأديبية أمر غير ممكن لاختلاف المهن في الوظيفة العامة، وما يعتبر مخالفة لفئة معينة من الموظفين قد لا يكون كذلك لفئة أخرى، وتختلف بحسب طبيعة العمل والسلم الوظيفي، بالإضافة أن المخالفات تتغير بتغير المجتمع.

الفرع الثاني : المخالفات التأديبية في الأنظمة التأديبية محل الدراسة

أولاً: الواجبات في النظام التأديبي الأردني:

نص نظام الخدمة المدنية رقم(30) لسنة 2007 على واجبات الموظف الإيجابية والسلبية ونبينها فيما يلي:

1- الواجبات الإيجابية:

حددت المادة (67) واجبات الموظف ويمكن أن نوجزها بما يلي:

أ- الالتزام بأوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة.

ب- معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.

ج- تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام.

د- المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوزات وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

هـ- الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.

و- التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات.

ز- التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بإنجازاتها.

2- الواجبات السلبية

بينت المادة (68) المحظورات التي على الموظف الابتعاد عنها ونوجزها بما يلي:

أ- ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق.

ب- الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة رسمية أو نسخة منها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته.

ج- استغلال وظيفته لخدمة أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

د- استغلال الوظيفة لتحقيق منافع شخصية أو لأي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب الإكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة بالدائرة أو مصلحة معها إلا إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

هـ- القيام بأي تصرفات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

و- إيقاع عقاب بدني بأي صورة من الصور على أي من الأطفال الذين يتواجدون في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية أو التأهيلية أو التدريبية أو دور الرعاية أو الحماية أو إلحاق أذى بأي منهم .

ز- العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، ويشترط أن يكون العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة.

ثانياً: الواجبات في النظام التأديبي السعودي

نص نظام الخدمة المدنية([1])على واجبات الموظف الإيجابية والسلبية ونبينها فيما يلي:

1- الواجبات الإيجابية:

حددت المادة (11) من نظام الخدمة المدنية واجبات الموظف الإيجابية بما يأتي:

أ- الابتعاد عن كل ما يخل بشرف الوظيفة سواء كان ذلك في محل العمل أم خارجه.

ب- أن يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.

ج- أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات.

2- الواجبات السلبية:

حظرت المواد (12،13) من نظام الخدمة المدنية على الموظف القيام بما يأتي:

(1) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/46) وتاريخ 1397/7/10هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم(951) وتاريخ 1397/6/27هـ

أ- إساءة استعمال السلطة الوظيفية.

ب- استغلال النفوذ.

ج- قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة.

د- قبول الهدايا أو الإكراميات بالذات أو بالوساطة.

هـ- إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد تركه الخدمة.

و- الاشتغال بالتجارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ز- لا يجوز الجمع بين الوظيفة وممارسة مهنة أخرى، ويجوز الترخيص في الاشتغال بالمهن الحرة لمن تقتضى المصلحة العامة بالترخيص لهم في ذلك لحاجة البلاد إلى مهنتهم ويكون منح هذا الترخيص من قبل الوزير المختص وتحدد اللائحة شروط هذا الترخيص(المادة 14).

ح- الاشتراك في تأسيس الشركات أو العضوية في مجالس إدارتها أو العمل فيها أو في محل تجاري، ويجوز بمقتضى لائحة يصدرها مجلس الوزراء الأذن للموظفين بالعمل في القطاع الخاص في غير أوقات الدوام الرسمي([1]).

---

(1) – صدر قرار مجلس الوزراء رقم (22) وتاريخ 1404/2/3هـ ونص على انه (لا يسمح للموظفين في القطاع العام بممارسة المهن الحرة، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على توصية من مجلس القوى العاملة ومجلس الخدمة المدنية استثناء شاغلي فئات معينة من وظائف ذات تخصص معين على أن لا يتعارض عملهم في مهنهم مع عملهم الأصلي وأن لا يؤثر على مصلحة الدولة).

- وصدر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم(1111/1) وتاريخ 1426/11/18هـ ونص على انه (يجوز للكليات الأهلية والمراكز التعليمية الخاصة الاستعانة بخبرات موظفي الدولة أصحاب المؤهلات العلمية العليا والتخصصات المناسبة لطبيعة أداء تلك الكليات والمعاهد بعد موافقة جهة عمل الموظف المطلوب الاستعانة بخبراته على أن لا يتعارض ذلك مع أداء عمله الأصلي وعدم تحمل جهته أي التزامات مالية).

كما تضمنت(لائحة الواجبات الوظيفية)([1])العديد من الأعمال المحظورة على الموظف ونوجزها بما يلي:

1- استعمال سلطة الوظيفة ونفوذها لتحقيق مصالح خاصة واستعمال الرفق مع أصحاب المصالح المتصلة بعمله وإجراء التسهيلات والمعاملات المطلوبة لهم في دائرة اختصاصه وفي حدود النظام (المادة 2).

2- توجيه النقد أو اللوم إلى الحكومة بأية وسيلة من وسائل الإعلام المحلية أو الخارجية (المادة 1).

3- مزاولة أي نشاط يؤدي إلى اكتساب صفة التاجر كأن يباشر الشراء من أجل البيع على سبيل الاحتراف أو أن يكون مقاولاً متعهداً للتوريد أو دلالاً أو صرافاً أو وكيلاً بالعمالة (المادة3).

وأوردت لائحة الواجبات الوظيفية على سبيل المثال ما يعد اشتغالاً بالتجارة، كما بينت على سبيل الحصر مالا يعد اشتغالاً بالتجارة، ويحظر على الموظف القيام بهذه الأعمال إذا كانت الوزارة أو الدائرة التابع لها طرفًا فيها([2]).

ويتضح من قائمة الواجبات والمحظورات في كلا البلدين محل الدراسة أن المشرع السعودي يولي قائمة المحظورات عناية أكثر من قائمة الواجبات، حيث كانت أكثر من قائمة الواجبات، كما أن هناك اختلاف نسبي بين قوائم المحظورات بين البلدين، ويمكن أن نرجع ذلك إلى التباين بين الظروف المحلية بين البلدين، والى اختلاف طبيعة النظام السياسي.

---

(1) راجع في ذلك لائحة الواجبات الوظيفية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية برقم 10800/703 وتاريخ 1427/10/30هـ، بموجب توجيه مجلس الخدمة المدنية، الموقع الالكتروني لوزارة الخدمة المدنية، www.mcs.gov.sa

(2) لمزيد من التفصيل راجع نص المواد (3–4–5) من لائحة الواجبات الوظيفية

المطلب الثاني

العقوبة التأديبية

لكل قاعدة قانونية آمرة نوع محدد من الجزاءات تطبق بحق من يخالفها، وهذا ما ينطبق على أنظمة الخدمة المدنية حيث يترتب على مخالفة الواجبات والمحظورات التي نص عليها النظام جزاءات تأديبية توقع بحق الموظف المخالف([1])، وتتميز العقوبة التأديبية بأنها وردت على سبيل الحصر ولا تملك سلطة التأديب إلا إيقاع إحدى العقوبات التي نص عليها النظام.

وتقتضي دراسة العقوبة التأديبية أن نحدد مفهومها وذلك من خلال بيان تعريفها وأهدافها، وبيان العقوبات التأديبية في الدول محل الدراسة، ثم نبين ما يتعلق بأحكام محو العقوبة التأديبية وذلك على النحو الأتي.

الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

لتحديد مفهوم العقوبة التأديبية يقتضي ذلك أن نبين تعريف العقوبة التأديبية ثم نبين أهداف العقوبة التأديبية.

أولاً: تعريف العقوبة التأديبية:

لم تتطرق التشريعات المتعلقة بالتأديب في كل من الأردن والسعودية إلى تعريف العقوبة التأديبية كما هو الشأن في المخالفة التأديبية، أما على صعيد الفقه فقد عرفت بأنها "جزاء الجريمة التأديبية"([2])، وعرفها آخرون بأنها "وسيلة من وسائل الإدارة تنطوي على عنصر الإيلام تقوم

---

(1) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 93

(2) احمد كمال الدين موسى، العقوبة التأديبية في النظام السعودي والمقارن، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، الرياض، العدد 38، ص 70

باستخدامها بناء على نص القانون في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام فيها"([1]).

ثانياً: أهداف العقوبة التأديبية

تهدف العقوبة التأديبية إلى تقويم الموظف المخالف وزجره ليعتبر غيره من الموظفين ويلتزم بواجبات الوظيفة ومقتضياتها بما يحقق المصلحة العامة ومصلحة المرفق([2])، وهي من الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق الانضباط في العمل، للوصول إلى حسن سير المرفق العام([3]).

وقد حدد المشرع الأردني هدف العقوبة التأديبية في المادة (140) من نظام الخدمة المدنية بأنه " ضمان حسن سير العمل في الدائرة وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاُ".

ويمكننا تحديد الهدف من العقوبة التأديبية بالاتي:

1- ردع الموظف المخالف من العودة إلى ارتكاب مخالفة أخرى (الردع الخاص).
2- تحقيق الردع لبقية الموظفين ويضمن التزامهم بقواعد السلوك (الردع العام).
3- ضمان حسن سير العمل ورفع كفاءة الأداء.
4- الإصلاح والتقويم من خلال دراسة أسباب المخالفات المرتكبة وأنواعها وتوعية الموظفين، ووضع الآليات المناسبة لضمان عدم تكرارها مستقبلاً.

---

(1) مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1976، ص 27

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 237

(3) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، بدون ناشر، الإسكندرية، 2004، ص13.

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية في الأنظمة التأديبية محل الدراسة

قسم البعض العقوبات إلى ثلاث طوائف عقوبات أدبية(معنوية)، وعقوبات مالية مباشرة وغير مباشرة، وعقوبات مؤدية لقطع رابطة التوظيف سواء بصفة مؤقتة أو نهائية ([1]).

وسنبين العقوبات التأديبية التي نص عليها كل من المشرع الأردني والسعودي وذلك على النحو الأتي:

أولاً: العقوبات التأديبية في النظام التأديبي الأردني

حددت المادة (141) من نظام الخدمة المدنية رقم(30) لسنة 2007 أنواع العقوبات التأديبية على النحو الآتي:

1- **التنبيه:** يعتبر أول وأبسط وأخف العقوبات التأديبية ، وهو عبارة عن توجيه إداري من السلطة التأديبية للموظف لتذكيره بواجباته الوظيفية وأنه ارتكب تصرف أو عمل فيه إخلال بسيط بواجباته الوظيفية([2])

2- **الإنذار:** يعتبر الإنذار أشد جسامة من عقوبة التنبيه، وهو تحذير الموظف عند ارتكابه مخالفة بسيطة أكثر وضوحاً أو تكرار فعل تم تنبيهه عليه، بهدف تحذير الموظف من ارتكاب المخالفة مرة أخرى وإلا سوف يتخذ بحقه عقوبة أشد([3]).

3- **الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر:** يعتبر الحسم من الراتب الشهري من العقوبات المالية المباشرة حيث تنصب مباشرة على المرتب الوظيفي، حيث

---

(1) مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 253

– فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 212

- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 605

(2) نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 354

(3) نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 355

يتم الخصم من الراتب الشهري الأساسي مضافاً إليه العلاوة الأساسية وعلاوة غلاء المعيشة وعلاوة تحسين مستوى المعيشة.

ولتأثير هذه العقوبة على الحياة الخاصة للموظف، فقد نص المشرع على انه إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة الحسم من الراتب الشهري الأساسي وكانت هذه العقوبة قد فرضت عليه سابقاً لمدة سبعة أيام مجتمعة أو متفرقة في الشهر نفسه فتنفذ العقوبة على المخالفة المرتكبة في الشهر الذي يلي الشهر الذي ارتكب فيه المخالفة([1]).

4- **حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة:** وتعتبر عقوبة حجب الزيادة السنوية من العقوبات المالية غير المباشرة وهي حرمان الموظف من الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة والتي يستحقها الموظف إذا استوفى شروطها في 12/31 من كل سنة والتي تؤدي به للانتقال إلى سلم الرواتب التالي سواء بنفس الدرجة التي يشغلها في الدرجة نفسها أو الدرجة التي تليها.

5- **حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين:** وتعتبر هذه العقوبة من العقوبات المالية غير المباشرة، وتقضي بحرمان الموظف من الزيادة السنوية لمدة سنتين.

6- **الاستغناء عن الخدمة:** وعن طريقها تنقطع علاقة الموظف بالوظيفة، وإذا عوقب الموظف بالاستغناء عن خدماته فيترتب على ذلك عدم السماح للموظف بالتقدم بطلب التعيين في الخدمة المدنية إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على قرار الاستغناء وحصوله على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية([2]).

7- **العزل:** ويعتبر أقصى درجات العقوبات التأديبية جسامة لما لها من أثار إدارية ومالية، وبموجبها تنهى علاقة الموظف بالوظيفة، ويترتب عليها حرمان الموظف من حقوقه

---

(1) الفقرة (ب) للمادة (141) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(2) المادة (170) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

المالية([1])، ولا يجوز إعادة تعيينه في أي دائرة من الدوائر باستثناء إذا كان العزل نتيجة الحكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة باستثناء الجنايات والجنح المخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، بعد موافقة رئيس ديوان الخدمة المدنية له بالتقدم للعمل في الخدمة المدنية ([2]).

ثانياً: العقوبات التأديبية في النظام التأديبي السعودي:

نصت المادة (32) من نظام تأديب الموظفين على العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف على النحو التالي:

1- **بالنسبة لموظفي المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها:**

أ-الإنذار

ب- اللوم

ج- الحسم من الراتب بما لا يتجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري.

د- الحرمان من علاوة دورية واحدة.

ه- الفصل

2- **بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة فما فوق أو ما يعادلها:**

أ- اللوم

ب- الحرمان من علاوة دورية واحدة

ج- الفصل

---

(1) المادة (176) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(2) الفقرة (د) والبند الثاني من الفقرة (أ) للمادة (171) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

ويتبن أن المشرع السعودي قد قسم العقوبات التأديبية بين فئتين من الموظفين، وأخذ بنوع واحد من العقوبات التأديبية المالية غير المباشرة والمتمثلة بالحرمان من علاوة دورية واحده، بخلاف المشرع الأردني الذي نص على صورتين لهذا النوع من العقوبات، تتمثل بحجب الزيادة السنوية لمدة سنة ولمدة سنتين، كما لم ينص إلا على نوع واحد من العقوبات التأديبية التي تنهي الرابطة الوظيفية وهي عقوبة الفصل، بخلاف المشرع الأردني الذي أخذ بعقوبة الاستغناء عن الخدمة وعقوبة العزل.

الفرع الثالث: محو العقوبة التأديبية

استخدم الفقه مصطلحات مترادفة للدلالة على مصطلح محو العقوبة، وهذه المصطلحات هي (رد الاعتبار – إعادة النظر في العقوبات السابقة– التخلص من الآثار المستقبلية للعقوبات التأديبية) كمصطلحات مترادفة، وتعني إزالة الآثار التي كان من الممكن أن تترتب مستقبلاً على الجزاء وذلك اعتباراً من تاريخ صدور قرار المحو المتعلق بها([1]).

ولقد نصت أغلب التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية على محو العقوبة التأديبية بعد مرور مدة معينة وفق عدة شروط، وذلك من أجل تحفيز الموظف المخالف بعدم تكرار المخالفات التأديبية، لتحقيق احد أهداف العقوبة التأديبية وهو الإصلاح والتقويم، كما أنه لا يستقيم أن تظل هذه المخالفة تؤثر على مستقبله الوظيفي طوال مدة خدمته.

ومحو العقوبة التأديبية رهن في كل الأحوال بحسن سيرة الموظف واستقامة مسلكه الإداري ومدى الكفاءة التي أظهرها في أداء العمل بعد توقيع العقوبة، وأن الحكمة من المحو تدور حول تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وصالح الموظف([2]).

---

(1) مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 397

(2) احمد كمال الدين موسى، مرجع سابق، ص 95

نص نظام الخدمة المدنية الأردني على أن العقوبة التأديبية ملغاة حكماً إذا لم يرتكب الموظف أي مخالفة تأديبية جديدة وذلك بعد مرور مدة معينة، ويفرق في مدة محو العقوبة بحسب نوع العقوبة المتخذة([1])، حيث تلغى **عقوبة التنبيه** إذا مضى على إيقاعها ستة أشهر، **وعقوبة الإنذار** إذا مضى على إيقاعها سنة، **وعقوبة الحسم من الراتب** إذا مضى عليها سنتان، **وعقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة سنة أو حجبها لمدة سنتين** إذا مضى عليها ثلاث سنوات.

أما المشرع السعودي فلم يفرق في مدة محو العقوبة بحسب نوع العقوبة كما فعل المشرع الأردني، حيث نصت المادة (45) من نظام تأديب الموظفين على (للموظف أن يطلب محو العقوبة التأديبية الموقعة عليه بعد مضي ثلاث سنوات من تاريخ صدور القرار بمعاقبته، ويتم محو العقوبة بقرار من الوزير المختص).

ويتضح من نص المادة والمذكرة التفسيرية للنظام أن هناك ثلاثة شروط لمحو العقوبة التأديبية:

أ- مضي ثلاث سنوات من تاريخ العقوبة التأديبية ، ولم يرتكب الموظف خلال هذه المدة أي مخالفة تأديبية وأن يكون حسن السيرة والسلوك وأن يظهر الكفاءة في أداء العمل والإخلاص بالقيام بالواجبات ، وهذا ما أكدت عليه المذكرة التفسيرية لنظام تأديب الموظفين.

ب- أن يتم تقديم طلب المحو من قبل الموظف الصادر بحقه العقوبة التأديبية.

ج- صدور قرار محو العقوبة من الوزير المختص.

ويرغب الباحث من المشرع السعودي السير على ما سار عليه المشرع الأردني، في التفرقة بين أنواع العقوبات التأديبية في مدة المحو، حيث لا يستقيم مساواة مدة المحو للعقوبات البسيطة مع العقوبات الأكثر جسامة، كما أن ذلك يتفق مع التدرج في سلم العقوبات، أما ما يتعلق باشتراط

---

(1) الفقرة (أ) للمادة (153) من نظام الخدمة المدنية.

أن يتم طلب المحو من الموظف فيعتقد الباحث أنه من الطبيعي أن كل موظف مخالف يرغب بمحو العقوبة التأديبية، وإذا جهل الموظف بهذا الحكم أو نسيه فانه يتم تفويت الباب عليه بالاستفادة من هذا المحو، ومن باب أولى أن يتم المحو حكماً بنص القانون لأن المحو من المفترض أن النصوص أقرته لتحقيق مصلحة كل من الموظف والجهة الإدارية على حد سواء.

الفرع الرابع: المبادئ الأساسية في العقوبة التأديبية

تلتزم السلطة التأديبية بعدد من المبادئ التي يجب عليها مراعاتها وهي بصدد إيقاع العقوبة التأديبية بحق الموظف المخالف، وسوف نبين باختصار أهم المبادئ التي يجب على السلطة التأديبية مراعاتها على النحو التالي:

1- مبدأ شرعية العقوبة:

يقصد بمبدأ شرعية العقوبة أن جهة التأديب ملزمة بإيقاع العقوبات التي حددها المشرع وليس لها أن توقع غيرها مهما كانت الدوافع ولو كان ذلك برضا الموظف([1])، كما عليها أن تستعمل نفس اللفظ الوارد للعقوبة التأديبية وليس لها أن تستخدم لفظاً مرادفاً له نفس المدلول والأثر العقابي كان تستخدم لفظ الإخطار بدل من التنبيه([2]).

ويتصل بمبدأ شرعية العقوبة عدة مبادئ أخرى مهمة وهي على النحو الأتي:

أ- **مبدأ شخصية العقوبة:**

ينبع مبدأ شخصية العقوبة من مبدأ العدالة([3])، ولقد استقرت أحكام القضاء على أن المسئولية التأديبية مسئولية شخصية، والأصل أن تتم مسائلة الموظف عن مخالفاته ولا يسال عن

---

(1) سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 173

-نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، م س، ص 117

(2) محمد صديق الفلاتي، مرجع سابق، ص 64

(3) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 557

أفعال غيره، إلا انه استثناء من هذا الأصل قد لا تتم مسائلة الموظف عن المخالفة التي ارتكبها كما نص على ذلك نظام تأديب الموظفين في المادة (34) إذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه المختص.

ب- مبدأ المساواة:

يقصد بمبدأ المساواة أن العقوبة التأديبية يجب أن تطبق على جميع الموظفين المرتكبين لنفس المخالفة، وان لا يتم التفرقة بينهم على اختلاف فئاتهم ومرتباتهم([1])، وسواء ارتكبها موظف حديث التعيين أم موظف قديم كما أن هذه المساواة يجب أن يمتد أثرها إلى المرحلة اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية([2]).

وتأخذ بعض أنظمة التأديب بوحدة العقوبات التأديبية حيث تحدد قائمة واحدة من العقوبات وتطبق على كافة الموظفين كما هو في الأردن، فيما تذهب بعض الدول إلى تقسيم العقوبات التأديبية بحسب فئات الموظفين عقوبات خاصة لكبار الموظفين وعقوبات أخرى لبقية الموظفين كما هو في السعودية.

ويرى البعض – بحق– أن المساواة في النظام التأديبي تعتبر مساواة نسبية، ولا تكون إلا بين الموظفين الذين ينتمون لطائفة معينة من الوظائف وكذلك بين الموظفين المتساوين في الفئة أو المرتبة الوظيفية ([3]).

ج- مبدأ عدم رجعية الجزاء:

يترتب على توقيع العقوبة التأديبية وضع الموظف في حالة قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل، ولا يجوز قانوناً أن تترتب أثار العقوبة التأديبية إلا من تاريخ صدور القرار ولا ينسحب

---

(1) مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص 197

(2) نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 124-125

(3) نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 125

إلى تاريخ سابق على صدور القرار كتاريخ ارتكاب المخالفة مثلاً أو أي تاريخ أخر([1])، ويتفق ذلك مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بشكل عام.

ولقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها([2]).

ويرد على مبدأ عدم الرجعية في الجزاء استثناء وهو وجود نص قانوني يقرر هذه الرجعية([3])، ومن أمثلة ذلك ما نص عليه **المشرع الأردني** في نظام الخدمة المدنية رقم(30) لسنة 2007 في الفقرة (ب) للمادة (169) والذي يتعلق بفقدان الوظيفة لقاء الغياب عن العمل حيث جاء فيها(يصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته بتعيين مثيله في الدرجة والراتب الأساسي، ويعتبر القرار نافذ المفعول اعتباراً من اليوم الأول الذي تغيب الموظف فيه عن العمل).

وكذلك ما نص عليه **المشرع السعودي** في المادة(13) من لائحة انتهاء الخدمة والتي جاء فيها(مع مراعاة حكم المادة (19) من نظام الخدمة المدنية إذا كان المفصول من الخدمة مكفوف اليد أو من في حكمه فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ كف يده أو حبسه احتياطياً)([4]).

د- مبدأ وحدة الجزاء:

ويطلق عليه البعض (مبدأ عدم تعدد العقوبات) وفحوى هذا المبدأ انه لا يجوز معاقبة الموظف بأكثر من جزاء واحد على نفس المخالفة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك([5])، ولقد

---

(1) مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 187

(2) راجع عدل عليا رقم 2012/146(هيئة خماسية) بتاريخ 2012/7/17م.

(3) راجع عدل عليا رقم 2011/84(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/5/24م.

(4) لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 813/1 وتاريخ 1423/8/20هـ الموافق عليها بقرار مجلس الوزراء رقم 7/ب/44764 وتاريخ 1423/11/17هـ

(5) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 143

نص المشرع الأردني صراحة على هذا المبدأ([1])، ولا يجوز تعدد العقوبة التأديبية على نفس المخالفة سواء كان هذا التعدد بقرار واحد أو بقرار أخر فالعبرة بالقرار الأول إذا صدر طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة([2]).

ولتحقيق مبدأ وحدة الجزاء التأديبي يشترط عدة شروط هي: وحدة المخالفة، ووحدة النظام التأديبي التي تنتمي إليه العقوبتين، ووحدة السلطة التأديبية المختصة([3]).

ولا يعد من قبيل تعدد الجزاءات استمرار الموظف بارتكاب المخالفة، أو عند ارتكاب الموظف لجريمة جنائية فان معاقبته جنائياً لا يمنع الجهة الإدارية من معاقبته تأديبيا، أو عند إلغاء قرار تأديبي صدر مخالفاً للقانون فيكون للجهة التأديبية إصدار قرار جديد وفقاً للأوضاع القانونية الصحيحة.

هـ- مبدأ التدرج:

العقوبات التأديبية تتفاوت باتجاه تصاعدي كماً ونوعاً فهي متدرجة بشكل هرمي، فيكون في أسفل الهرم الجزاء الأخف ثم الذي يليه في الشدة وهكذا إلى أن نصل إلى قمة الهرم العقابي، حيث تكون عقوبة العزل(الفصل)([4]).

ولم يتفق الفقه حول اعتبار مبدأ التدرج من بين النتائج التي تترتب على مبدأ شرعية العقوبة، حيث يرى فريق حتمية التدرج لأنه من المبادئ المستقرة في الضمير الإنساني ، فيما ينكر فريق آخر إعتباره اثر يترتب على مبدأ المشروعية، ويرون بان التدرج لا يعبر عن شي في ظل عدم

(1) حيث نص في البند(3) من الفقرة (أ) للمادة (140) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 على (عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف)

(2) محمد صديق الفلاتي، مرجع سابق، ص 71

(3) لمزيد من التفصيل راجع مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 193 وما بعدها

(4) محمد صديق الفلاتي، مرجع سابق، ص 67

حصر المخالفات التأديبية وتحديد عقوبات مقابله لها، وان السبب الذي ألغيت من اجله القرارات التأديبية كان بسبب إساءة استعمال السلطة وليس لعدم التزام سلطة التأديب في التدرج بالعقوبات التي حددها المشرع([1]).

ويميل الباحث إلى الرأي الأول باعتبار مبدأ التدرج من المبادئ المستقر عليها في النظام التأديبي حيث يساهم هذا التدرج بتحقيق أحد أهداف العقوبة التأديبية، وهو ردع المخالف، ويقصد بالتدرج عند تكرار الموظف ارتكاب نفس المخالفة فان جهة التأديب لا تعاقبه بنفس العقوبة كل مره بل تتصاعد بالعقوبة تدريجياً، وهذا ما أكد عليه المشرع الأردني صراحة في نظام الخدمة المدنية([2])، ويقصد من هذا التدرج بان يعاقب الموظف عند تكرار المخالفة بالعقوبة التي تليها وفقاً للتدرج ولا يجوز أن تقفز سلطة التأديب من العقوبة الأولى إلى العقوبة الثالثة دون المعاقبة بالعقوبة الثانية إلا إذا نص صراحة على ذلك.

2- مبدأ التناسب أو الملائمة:

ويقصد به أن تراعي سلطة التأديب في إيقاع العقوبة التأديبية مدى تناسب هذه العقوبة مع درجة المخالفة، والأخذ بالاعتبار سوابق الموظف وملابسات المخالفة والظروف المخففة والمشددة([3])، فإذا كان المخالفة بسيطة فيجب أن تكون العقوبة بسيطة أما إذا كانت المخالفة جسيمة فيجب أن تتناسب العقوبة مع جسامة المخالفة، وهو من المبادئ التي اقرها القضاء الإداري، ونصت عليه صراحة بعض أنظمة الخدمة المدنية.

---

(1) لمزيد من التفصيل حول ما قدمه أنصار كل فريق من حجج راجع – أماني زين بدر فرج، مرجع سابق، ص 489 وما بعدها

(2) راجع في ذلك الفقرة (ج) للمادة (141) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(3) نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 150

ولقد انقسمت الآراء الفقهية حول هذا المبدأ إلى ثلاثة اتجاهات، ذهب اتجاه إلى تأييد هذا المبدأ وذلك لكون السلطة التأديبية تباشر اختصاصاتها عن طريق موظفين وهم غير معصومين من الخطأ ([1]).

وذهب اتجاه أخر يتزعمه الدكتور سليمان الطماوي إلى معارضة مبدأ التناسب، لكون الجهة الإدارية اقدر من غيرها في معرفة مدى ملائمة العقوبة التأديبية مع المخالفة، وإن ما قد يراه القاضي الإداري خطاء غير جسيم قد يكون في نظر الإدارة انه على قدر كبير من الجسامة ([2]).

وذهب اتجاه ثالث إلى موقف وسط بين التأييد في حالات والرفض في حالات أخرى، حيث لا رقابة على الملائمة في العقوبات التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية، لكون القانون نفى عنها مظنة توافر عيب التعسف والانحراف في استعمال السلطة، أما القرارات التي تصدرها السلطة الرئاسية بما فيها القرارات التأديبية فإنه يتصور فيها عيب إساءة استعمال السلطة، وهو عيب قائم بذاته لا يختلط ولا يتفرع عن عيب مخالفة القانون([3]).

ويميل الباحث إلى الاتجاه المؤيد لمبدأ الملائمة، لما يترتب عليه في حماية الموظفين من احتمال إساءة استعمال السلطة، ولكون الجهة الإدارية قد تستهدف بعض الأحيان تحقيق أهداف غير تلك التي يستهدفها المشرع كوسيلة للانتقام والتسلط، وهو من الضمانات المهمة للموظفين، ويقتضي مبدأ التناسب عدم المغالاة أو التساهل في توقيع العقوبة التأديبية لان ذلك لا يتحقق من الهدف المبتغى من العقوبة التأديبية، وكما استقر القضاء الإداري في رقابته على ملائمة العقوبة

---

(1) لمزيد من التفصيل حول الحجج المؤيدة لمبدأ التناسب راجع – أماني زين بدر فرج، مرجع سابق ، ص 552 وما بعدها

(2) لمزيد من التفصيل راجع سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 662 وما بعدها.

(3) لمزيد من التفصيل راجع مصطفى عفيفي،مرجع سابق، ص 210،211

التأديبية وهو ما يطلق عليه (قضاء الغلو)، ولقد توجه كلا من التشريع الأردني والسعودي إلى اتجاه ايجابي بالنص صراحة على هذا المبدأ([1]).

3- مبدأ تسبيب القرار التأديبي:

يقصد بالتسبيب" الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجباً قانونياً أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائياً من الإدارة"([2])، ويعني أن تلتزم سلطة التأديب حين إصدارها للقرار التأديبي في الإفصاح عن الأسباب التي دعت إلى اتخاذه، ببيان المخالفة التي ارتكبها الموظف في صلب القرار.

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية، إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء، وهو وجوب تسبيب القرارات التأديبية ولو لم ينص المشرع صراحة على ضرورة تسبيب القرار التأديبي، حيث يلزم في العقاب سواء كان جنائياً أم تأديبياً أن يكون مسبباً([3]).

وقد نص المشرع الأردني صراحة على وجوب تسبيب القرار التأديبي([4])، أما المشرع السعودي فلم يورد نص صريح بتسبيب القرار التأديبي، إلا أن دليل نماذج وإجراءات شئون الموظفين في نموذج للقرار التأديبي (نموذج 1) المرفق قد تضمن فقرة تتعلق بالأسباب التي بني عليها القرار التأديبي([5])، ويعتقد الباحث أن ذلك غير كاف وضرورة تضمين النصوص المتعلقة بالتأديب على وجوب تسبيب القرار التأديبي.

---

(1) نص على ذلك المشرع السعودي في المادة (34) من نظام تأديب الموظفين، ونص عليها المشرع الأردني في البند(4) من الفقرة (أ) للمادة (140) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

(2) أشرف عبدالفتاح أبو المجد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية،2007، ص 97

(3) محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 575

(4) راجع في ذلك نص البند (5) من الفقرة(أ) للمادة (140) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(5) الأدلة، نماذج وإجراءات شئون الموظفين، الموقع الرسمي لوزارة الخدمة المدنية ، www.mcs.gov.sa

ويعتبر تسبيب القرار التأديبي من أهم الضمانات للموظف العام، حيث يكفل الاطمئنان إلى صحة ثبوت الوقائع، ويتيح للقضاء إعمال رقابته على صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام، ويساعد القاضي الإداري في رقابته على عنصر السبب.

الفصل الأول

الرقابة على العناصر الخارجية (الشكلية) للقرار التأديبي

تعتبر الرقابة القضائية على القرارات التأديبية من أهم وأخر الضمانات التي يلجأ إليها الموظف العام في مواجهة الإدارة لإنزال حكم القانون، وتعد الرقابة القضائية أفضل من الرقابة الإدارية(التظلم الإداري)، وذلك لاستقلال القاضي الإداري عن طرفي النزاع، واتصافه بالحياد والنزاهة والموضوعية، حيث أن القاضي الإداري يهدف إلى تقويم أعمال سلطة التأديب إذا ما حادت عن احترام القواعد القانونية وعن الهدف المرجو من العقوبة التأديبية، الأمر الذي يحقق حماية لحقوق الموظف العام من احتمال تعسف سلطة التأديب.

ويتم الطعن على القرارات التأديبية النهائية الصادر من قبل السلطات التأديبية (الرئاسية والمجلس التأديبي) في الأردن أمام محكمة العدل العليا([1])، خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار التأديبي([2])، ولم يشترط المشرع الأردني تقديم تظلم للجهة مصدرة القرار قبل رفع الدعوى.

وإن كان تظلم الموظف العام على القرار التأديبي في الأردن أمر جوازي، فإن تقديم الموظف لتظلم إلى الجهة الإدارية لا يحول بينه وبين رفع الدعوى حتى قبل البت في موضوع التظلم، إلا أن محكمة العدل العليا قضت في حكم لها على أن الموظف إذا تقدم بتظلم للجهة الإدارية، فليس له رفع دعوى بالطعن على القرار التأديبي إلا بعد البت في موضوع تظلمه أو فوات المدة المقررة للبت في التظلم، وردت المحكمة الدعوى شكلاً لهذا السبب، **حيث قضت بقولها**" وقبل الرد على أسباب الطعن: بما أن المستدعي وكما هو ثابت من بينات الدعوى تقدم إلى دولة رئيس الوزراء بتظلم من القرار المطعون فيه، وبما أن رئيس ديوان الخدمة المدنية وبناءً على كتاب دولة رئيس الوزراء

---

(1) البند (4) من الفقرة (أ) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992

(2) الفقرة (أ) من المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992

رقم... وتاريخ.... طلب من معالي وزير الصحة بموجب كتابه رقم.. وتاريخ.. تزويده بصوره عن كافة المحاضر والوثائق والإجراءات والتوصيات التي تقدمت بها لجنة التحقيق والتي على أساسها تم توجيه عقوبة الإنذار بحق المستدعي،... وبما أنه يتضح مما ورد أعلاه أن التظلم المقدم من المستدعي لم يُبت فيه بعد، فتكون هذه الدعوى سابقة لأوانها، ويتعين ردها شكلاً "([1]).

وفي السعودية يتم الطعن على القرار التأديبي النهائي الصادر من قبل السلطة الرئاسية أمام المحاكم الإدارية في ديوان المظالم([2])، **ولقد اخذ المشرع السعودي بالتظلم الوجوبي** واعتبره احد الشروط التي يجب أن تسبق رفع الدعوى، حيث الزم الموظف بتقديم تظلمين أولهما للجهة الإدارية مصدرة القرار، وثانيهما لديوان الخدمة المدنية، ورتب مواعيد لكل من تقديم التظلم ورفع الدعوى، وتختلف مواعيد الطعن بحسب النتائج المترتبة على التظلم ([3])، ويترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية بعد فوات الميعاد أو رفعها قبل تقديم تظلم للجهة الإدارية مصدرة القرار رد الدعوى شكلاً.

ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين انه لا يتم التقيد بهذه المواعيد في القرارات التأديبية المنعدمة، ونص على ذلك المشرع الأردني في الفقرة (ب) للمادة (12) من قانون محكمة العدل العليا، كما يتم وقف الميعاد في حالة القوه القاهرة وهي الحالة التي يكون فيها للموظف العام عذر شرعي حال دونه وبين رفع الدعوى خلال المدة المقررة، وعليه أن يثبت للمحكمة المختصة بنظر الطعن هذا العذر، ويدخل ضمن حالة القوة القاهرة حالة وقوع حرب أو مرض المدعى أو سجنه أو توقيفه، ويعني وقف الميعاد عدم احتساب الأيام التي تكون خلال فترة العذر الشرعي

---

(1) عدل عليا، رقم 2009/172(هيئة خماسية) بتاريخ 2009/6/10م شبكة القسطاس، www.alqstas.com

(2) الفقرة(ب) للمادة(13) من نظام ديوان المظالم الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (303) وتاريخ 1428/9/19هـ.

(3) لمزيد من التفصيل حول مواعيد الطعن راجع نص المادة (3) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16هـ.

ضمن ميعاد رفع الدعوى، ويشترط أن يتم رفع الدعوى وفق الإجراءات المحددة([1])، وأن يستند سبب الإلغاء على احد العيوب التي تصيب عناصر القرار التأديبي الداخلية أو الخارجية.

ويثار تساؤل عن مدى توافر شرط المصلحة لرفع الدعوى بعد انتهاء الرابطة الوظيفية؟ وللإجابة على هذا التساؤل نجد أن محكمة العدل العليا قضت برد الدعوى شكلاً لانتفاء المصلحة بعد إنهاء الخدمة وعدم التثبيت بعد فترة التجربة([2])، وكذلك بعد انقطاع صلة الموظف بالوظيفة العامة من تاريخ تعيين بديل له([3])، إلا أن المحكمة قضت بتوافر المصلحة بعد إحالة الموظف على الاستيداع، حيث قضت بقولها" أما بالنسبة للطعن في قرار عقوبة الإنذار بحق المستدعي، فإن للمستدعي مصلحة شخصية ومباشرة في طلب إلغاء هذا القرار سواء أكان على رأس عمله أو بعد إحالته على الاستيداع، إذ من مصلحته أن يكون ملفه الوظيفي نظيفاً خالياً من أي مخالفات مسلكية أو عقوبات تاديبية. "([4])، ولم نجد في أحكام المحكمة الإدارية في ديوان المظالم دعاوى رفعت بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، لكي نحدد موقف المحكمة من مدى توافر شرط المصلحة بعد انتهاء الرابطة الوظيفية.

ولكون الخصومة من النظام العام فيجب أن يتم الطعن بالقرار ضد من وقعه وليس من صدر باسمه([5])، كما يطعن بالقرار التأديبي الصادر بموجب تفويض ضد من اصدر القرار وليس ضد صاحب الاختصاص الأصيل([1]).

---

(1) فيما يتعلق بإجراءات رفع الدعوى في الأردن راجع نص المواد (13-14-15-16) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، وفي **السعودية** راجع نص المادة (الأولى) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم

(2) عدل عليا، رقم 2006/442(هيئة خماسية) بتاريخ 2006/11/26م شبكة القسطاس، www.alqstas.com

(3) عدل عليا، رقم 2012/240(هيئة خماسية) بتاريخ 2013/2/6م شبكة القسطاس، www.alqstas.com

(4) عدل عليا، رقم 2010/224(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/10/27م شبكة القسطاس، www.alqstas.com

(5) عدل عليا رقم 2009/151(هيئة خماسية) بتاريخ 2009/6/30م شبكة القسطاس www. qistas.com

تقتضي دراسة الرقابة القضائية على العناصر الخارجية للقرار التأديبي، أن نعرض الجانب النظري وذلك لمساعدتنا عند دراسة التطبيقات القضائية في موضوع الرقابة على القرارات التأديبية، وسوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الرقابة على عنصر الاختصاص، وفي المبحث الثاني الرقابة على عنصر الشكل والإجراءات.

المبحث الأول

الرقابة على ركن الاختصاص

الاختصاص هو أحد الأركان الأساسية في القرار الإداري، وتوزع الاختصاصات داخل السلطة الإدارية تحقيقاً للمصلحة العامة([2])، ولكل فئة من الموظفين صلاحيات محددة تتسع أو تضيق بحسب فئة الموظف وتدرجه بالسلم الإداري، ويمارس الموظف هذا الاختصاص ليس باعتباره حقاً شخصياً ولكنه مرتبط بالوظيفة التي يشغلها([3]).

ولدراسة الرقابة القضائية على عنصر الاختصاص، يقتضي أن نبين في البداية ماهية الاختصاص والعيب المتصل به، ثم نعرض لدرجات عيب عدم الاختصاص من خلال تطبيقات محكمة العدل العليا وديوان المظالم.

---

(1) عدل عليا رقم 2012/541(هيئة خماسية) بتاريخ 2013/3/26م شبكة القسطاس www. qistas.com
وراجع في ذلك القرار رقم 2011/381 (هيئة خماسية) بتاريخ 2012/1/17م

(2) سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية"دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة،2006، ص 312

(3) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري"ديوان المظالم" في المملكة العربية السعودية "قضاء الإلغاء- قضاء التعويض" – دراسة مقارنة – ، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض،1430هـ،الطبعة الأولى، ص 212

المطلب الأول

ماهية الاختصاص والعيب المتصل به

سلطة الإدارة بالنسبة لركن الاختصاص هي سلطة مقيدة، ولا مجال للسلطة التقديرية في هذا الشأن، فالجهة الإدارية أما أن تكون مختصة أو غير مختصة، وعرفت قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها" القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة"([1])، وعرف البعض الاختصاص بأنه "ولاية إصدار تلك القرارات المخولة بموجب القانون أو قواعده العامة لشخص ما أو لجهة إدارية معينة بإصدارها تعبيراً عن إرادة الإدارة "([2])، كما تم تعريف الاختصاص بأنه " صلاحية الموظف لاتخاذ قرار إداري"([3])، وعرفه آخرون بأنه "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين "([4]).

ويترتب على تخلف ركن الاختصاص باعتباره احد الأركان الرئيسية في القرار التأديبي أن يكون القرار مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية اتفق الفقه والقضاء الإداريين على تسميته بعيب عدم الاختصاص، ولقد نصت المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا أنه يشترط في الدعوى أن تستند على مجموعة من الأسباب، أولها عدم الاختصاص(الفقرة أ)، وهو نفس ما قرره المشرع السعودي في نظام ديوان المظالم في الفقرة (ب) من المادة (13) باعتبار أن عدم

(1) سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – ، مرجع سابق، ص 313

(2) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008، ص 172

(3) صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية علية – دراسة مقارنة – ، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد 31، العدد 4، ديسمبر 2007، ص 92

(4) نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى "الإصدار السابع"، 2010، ص 251

الاختصاص هو من ضمن الأسباب التي يمكن أن يستند إليها بالطعن على القرارات الإدارية النهائية ومنها القرارات التأديبية.

ويقصد بعيب عدم الاختصاص "عدم المقدرة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين لضرورة إصداره من موظف أو هيئة أخرى"([1])، وذهب البعض إلى تعريف عيب عدم الاختصاص وفق المعنى الضيق بأنه "عدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري لمخالفته فيما يتعلق بمصدره قواعد توزيع الاختصاص"([2])، وعرف الدكتور سليمان الطماوي عيب عدم الاختصاص بأنه" عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر"([3])

وتأسيساً على ما سبق يمكن تعريف عدم الاختصاص في القرار التأديبي، بأنه صدور قرار تأديبي بحق موظف العام من قبل فرد أو جهة لم يخولها المشرع حق إصداره.

ويقتضي بيان ماهية الاختصاص وعيب عدم الاختصاص أن نبين أنواع الاختصاص التأديبي ومصادره ، ثم نبين صور عيب عدم الاختصاص ودرجاته.

الفرع الأول: أنواع الاختصاص التأديبي ومصادره

أولاً: أنواع الاختصاص التأديبي

من خلال التعريف الذي سبق بيانه للاختصاص التأديبي، وكذلك من خلال النصوص النظامية الخاصة بتأديب الموظف العام في كل من الأردن والسعودية، فيمكن أن نقسم أنواع الاختصاص التأديبي إلى نوعين رئيسيين:

(1) محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية –القضاء الإداري – الجزء الثاني – شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى،2008، ص 431

(2) على خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، 1995 ، ص 508

(3) سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإدار"دراسة مقارنة"، مطبعة جامعة عين شمس،1982، ص 196

1- **اختصاص وظيفي:**

ويقصد بالاختصاص الوظيفي تحديد الجهة التي تملك صلاحية إصدار القرار التأديبي، وهذا الاختصاص إما أن يكون لفرد من خلال تحديد مسميات الوظائف التي يملك من يشغلها دون غيره من الجهات الرئاسية حق معاقبة الموظف المخالف، ويباشر هذه الاختصاصات التأديبية بصفة الأصيل في حالة التعيين أو النقل أو الترقية على هذه الوظيفة، أو أن يشغل هذه الوظيفة بصفة مؤقتة في حالة التكليف أو الحلول وفق الشروط التي يحددها النظام، كما قد يوكل هذه الاختصاص التأديبي إلى جهات أخرى مستقلة عن الجهات الرئاسية، مثل المجلس التأديبي في الأردن أو المحكمة الإدارية كما هو معمول به في السعودية.

2- **اختصاص نوعي:**

وذلك بتحديد نوع العقوبات التي يملك صاحب الصلاحية إيقاعها دون سواها على الموظف المخالف، حيث يحدد المشرع نوع العقوبة التي يجوز لصاحب الصلاحية توقيعها.

ويتم توزيع الاختصاص على سلطات التأديب بحسب جسامة العقوبة وحسب وظيفة صاحب الصلاحية، وبحسب ما إذا كان القرار من فرد أو من قبل لجنة أو محكمة إدارية، وهذا ما درج عليه كل من التشريع الأردني والسعودي([1]).

ثانياً: مصدر الاختصاص التأديبي في كل من الأردن والسعودية:

يعتبر التشريع المصدر الرئيسي والمباشر في توزيع الاختصاص، حيث يحدد المشرع الجهة المختصة بإصدار القرار التأديبي، وغالباً ما يتم توزيع الاختصاصات التأديبية بين السلطة الرئاسية ولجان شبه قضائية أو قضائية، أو حتى بين الجهات الرئاسية نفسها بحسب التدرج الهرمي.

---

(1) راجع في الأردن الفقرة (أ) للمادة (142) والفقرة (هـ) للمادة (146) من نظام الخدمة المدنية رقم (12) لسنة 2007، وفي السعودية راجع المادتين (35 – 36) من نظام تأديب الموظفين.

ومصدر الاختصاص التأديبي في الأردن نظام الخدمة المدنية الذي اشتمل على كافة الأمور المتعلقة بالوظيفة العامة بما فيها ما يتعلق بالتأديب، أما في السعودية فان مصدر الاختصاص الرئيسي في التأديب هو نظام تأديب الموظفين حيث عمل المشرع على إيجاد نظام مستقل ينظم كافة الأمور المتعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة باستثناء المخالفات التأديبية والتي نص عليها في نظام الخدمة المدنية، بالإضافة إلى نظام ديوان المظالم الذي منح المحاكم الإدارية اختصاص تأديبي.

وجدير بالملاحظة انه في حالة صدور قرار تأديبي من جهة غير مختصة ثم صدر قانون جديد يمنح هذه الجهة الاختصاص، فان ذلك لا يجيز القرار التأديبي الصادر في ظل عدم الاختصاص، بل لا بد من صدور قرار تأديبي جديد([1]).

يعتبر التشريع المصدر الوحيد للاختصاص لكل من المجلس التأديبي في الأردن والمحكمة الإدارية في السعودية، أما السلطة الرئاسية فيمكن أن تستمد سلطتها في التأديب أيضاً من خلال التفويض أو التكليف(الوكالة) أو الحلول وذلك وفق ضوابط خاصة.

الفرع الثاني: صور عيب عدم الاختصاص

يقع عيب عدم الاختصاص في ثلاث صور رئيسية ، ولقد درج فقهاء القانون على إدراج هذه الصور من ضمن صور عدم الاختصاص البسيط، ولا يميل الباحث إلى هذا الاتجاه حيث نفضل في عرضها بموضوع مستقل دون ربطها بإحدى درجات عيب عدم الاختصاص، لكون بعض الحالات التي تدخل ضمن هذه الصور قد تعتبر عدم اختصاص جسيم، وذلك بحسب ما يقرره قاضي الموضوع، ، وتتمثل صور عدم الاختصاص بالاتي:

---

(1) صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 134- 135

ج- عدم الاختصاص الموضوعي:

يقصد بعدم الاختصاص الموضوعي في القرارات الإدارية بشكل عام صدور قرار من موظف في موضوع لم يجعله القانون من اختصاصه([1])، وعدم الاختصاص الموضوعي في القرارات التأديبية يكون في حالة صدور قرار تأديبي بحق موظف عام من جهة أو موظف لا يملك صلاحية إصداره، سواء بعدم اختصاصه بإصدار قرارات تأديبية أصلاً أو تجاوز حدود صلاحياته في التأديبي، أو تجاوز الاختصاصات المفوضة أو ممارسة الاختصاصات المفوضة بعد انتهاء مدة التفويض([2]).

و**نكون أمام عيب عدم الاختصاص الموضوعي بشكل عام في الحالات الآتية:**

د- **اعتداء جهة إدارية ادني على اختصاص جهة إدارية أعلى:** حيث يكون هذا الاعتداء داخل الجهة الإدارية، كاعتداء الرئيس المباشر على صلاحيات المدير، أو اعتداء المدير على صلاحيات الوزير، أو اعتداء الوزير على اختصاص مجلس الوزراء في تأديب الموظفين من الفئة العليا.

ذ- **اعتداء جهة إدارية عليا على صلاحيات جهة إدارية أدنى:** ويقصد بهذا النوع من عيوب عدم الاختصاص الموضوعي اعتداء الرئيس على صلاحيات المرؤوس، وتقتضي هذه الحالة أن يصدر القرار التأديبي من جهة أعلى في حين أن القانون قد منح الاختصاص بإصداره للجهة الأدنى.

---

(1) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري" الأسباب والشروط"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 59

(2) حددت المادة السابعة من لائحة تفويض الصلاحيات في المملكة العربية السعودية حالات انتهاء التفويض بالاتي:

أ- انتهاء مدة التفويض. ب- انتهاء الغرض الذي من أجله تم التفويض. ج- إلغاء قرار التفويض.

د- مضي ثلاثة أشهر من تاريخ تعيين وزير آخر غير من صدر منه التفويض

هـ- شغور وظيفة من فوضت إليه الصلاحيات

ج- **اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تمت لها بصله:** لكل وزير اختصاص تأديبي للموظفين التابعين لوزارته، وليس له إصدار قرار تأديبي لموظف يتبع لوزارة أخرى، وإن كانت المخالفة التي ارتكابها الموظف وقعت داخل الوزارة.

د- **اعتداء جهة تأديب على اختصاصات جهة تأديب أخرى:** وتعني هذه الصورة باعتداء جهة تأديب على اختصاص جهة تأديب أخرى مستقلة عنها كل الاستقلال، كان يتجاوز احد الرؤساء الإداريين اختصاصاته التأديبية ويعتدي على اختصاص المجلس التأديبي أو المحكمة الإدارية المختصة بالتأديب.

2- **عدم الاختصاص المكاني:**

يقصد بعيب عدم الاختصاص المكاني قيام أحد رجال الإدارة بإصدار قرار يمتد أثره إلى خارج الإقليم الذي يزاول فيه اختصاصه([1])، ويكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني إذا اصدر احد أعضاء السلطة الإدارية قراراً متجاوزاً به دائرة اختصاصه الإقليمي، باعتداء عضو السلطة الإدارية على اختصاص عضو آخر يتبع نفس الجهة الإدارية ومن نفس الدرجة، كان يقوم مدير فرع لوزارة في إحدى المدن بإصدار قرار تأديبي بحق موظف يعمل في مدينة أخرى ويتبع لفرع آخر للوزارة، فيكون القرار صادر من غير مختص لتجاوز نطاق الاختصاص الإقليمي.

ويلاحظ أن بعض سلطات التأديبي تمارس سلطتها في التأديب دون التقيد بنطاق إقليمي محدد، ومثال ذلك مجلس الوزراء الأردني يمارس اختصاصاته التأديبية بحق الموظفين من الفئة العليا في كافة إقليم الدولة، وكذلك الوزير يمارس صلاحياته بالتأديب على كافة الموظفين التابعين للوزارة داخل كامل إقليم الدولة.

---

(1) محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية –القضاء الإداري – الجزء الثاني – ، مرجع سابق، ص 475

أما فيما يتعلق بمكان صدور القرار فالأصل أن يصدر بالمكان الرسمي المحدد له، إلا انه إذا لم يرتب القانون البطلان على صدوره خارج المكان المحدد له فإن ذلك لا يترتب عليه بطلان القرار([1])، وحالات عدم الاختصاص المكاني في القرارات التأديبية أمر نادر الوقوع ، لان الحدود لمزاولة الاختصاصات التأديبية تكون عادة واضحة بدرجة كافية.

3- عدم الاختصاص الزمني:

ويقصد بعيب عدم الاختصاص الزمني قيام احد رجال الإدارة بمزاولة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة لذلك([2])، وذلك بأن يصدر قرار تأديبي في وقت لا يكون مختصاً بإصداره، ومن عدم الاختصاص الزمني ظهرت قاعدتا عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم إرجاء أثارها للمستقبل، لان في ذلك اعتداء على سلطة السلف والخلف([3]).

ويتقرر الاختصاص الزمني للموظف في التأديب من بداية التاريخ الذي يشغل فيه الوظيفة، والتي يخول النظام لمن يشغلها إصدار القرارات التأديبية سواء بالتعيين عليها أو النقل إليها، إلى تاريخ انتهاء علاقته بهذه الوظيفة سواء بالإحالة إلى التقاعد أو نقله منها، أما قبل تعيينه أو بعد تركه لها فليس له صلاحية ممارسة الاختصاص التأديبي، وأي قرار يصدر خلاف ذلك يكون صادراً عن غير مختص.

ومن صور عدم الاختصاص الزمني صدور قرار تأديبي من موظف أثناء تمتعه بأي نوع من الإجازات، أو وقفه عن العمل(كف اليد)، أو إحالته للاستيداع أو تغيبه عن العمل لابتعاثه في دوره أو دراسة أو لسجنه، فهذه الحالات لا تزيل عن الموظف صفته الوظيفية ولا تنهي رابطته بها، ولكنها تمنعه من ممارسة صلاحياته مؤقتاً لحين عودته لعمله.

---

(1) سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 204

(2) سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 202

(3) مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص 713

ويعد من حالات عدم الاختصاص الزمني ما يتعلق بسقوط الدعوى التأديبية، عندما ينص المشرع على فتره زمنية يجوز فيها للجهة الإدارية مجازاة الموظف على المخالفة التي ارتكبها، وبالتالي يسقط حق الجهة الإدارية بمعاقبة الموظف بعد مرور مدة زمنية على ارتكابه للمخالفة، ولقد **حدد المشرع السعودي مدة سقوط الدعوى التأديبية** بعشر سنوات حيث نصت المادة (42) من نظام تأديب الموظفين انه(تسقط الدعوى التأديبية بمضي عشر سنوات من تاريخ وقوعها وتنقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو التأديب وتسري المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقين)، أما **نظام الخدمة المدنية الأردني** الحالي فلم يتضمن تحديد مدة لسقوط الدعوى التأديبية على خلاف النظام السابق الذي حددها بثلاث سنوات.

ولا يتفق الباحث مع ما ذهب إليه المشرع الأردني في عدم تحديد مدة لسقوط الدعوى التأديبية، ويرغب من المشرع تحديد مدة لسقوط الدعوى التأديبية، لكون ذلك يساعد في استقرار الأوضاع الإدارية، كما يرغب من المشرع السعودي خفض مدة السقوط إلى ثلاث سنوات بدل من عشر حيث تعتبر مدة طويلة جداً، تجعل الموظف يعيش تحت ضغط وتهديد طوال هذه المدة، وأن يتم التفرقة في مدد السقوط بين المخالفات المسلكية البسيطة والمخالفات المالية.

وجدير بالملاحظة أن ما يتعلق بالمدد التي نص عليها المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية، والتي تتعلق بنظر المجلس التأديبي للمخالفة وإصدار قراره فيها، فهي من قبيل المدد الاسترشادية، ولا يعتبر إصدار القرار بعد هذا التاريخ من قبيل عدم الاختصاص الزمني، إنما هو إجراء شكلي لحث المجلس على سرعة إصدار القرارات التأديبية.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص من أقدم العيوب من الناحية التاريخية وأولها ظهوراً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وأول أحكام الإلغاء في القضاء الفرنسي كان لعيب عدم الاختصاص، وقيل عنه انه عميد عيوب الإلغاء([1]).

يتصل عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، ويجوز للقاضي الإداري بحثه من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحل دعوى الإلغاء ولو لم يثره المدعي كسبب من أسباب الإلغاء، كما يجوز للمدعي إثارته أيضاً في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولا يسقط حقه بالدفع بعدم الاختصاص ولم يورده في صحيفة الدعوى كأحد أسباب إلغاء القرار التأديبي، وبهذا قضت محكمة العدل العليا بقولها" وحيث أن الاختصاص من النظام العام وللمحكمة إثارته من تلقاء نفسها ولو لم يطلبه الخصوم"([2]).

ولا يجوز مخالفة قواعد الاختصاص بحجة الاستعجال أو لغيره من الأسباب، إلا في حالة الضرورة التي تبلغ حداً من الجسامة تصل به إلى حد اعتباره ظرفاً استثنائياً يبرر ذلك تحت رقابة القضاء([3])، كما لا يجوز لجهة الإدارة الاتفاق مع الموظفين على تعديل قواعد الاختصاص بما فيها ما يتعلق بالعقوبات التأديبية، لكون قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كما شاءت([4]).

(1) على خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي، مرجع سابق، ص 362

(2) عدل عليا رقم 2012/392(هيئة خماسية) بتاريخ 2013/3/12شبكة القسطاس www. qistas.com

(3) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، 21

(4) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 251

وقضت محكمة العدل العليا بقولها "ولما كان الأصل أن يقوم رجل الإدارة بمهام وظيفته بنفسه والاستثناء ما نص عليه القانون من جواز أن يقوم رجل الإدارة بتفويض بعض صلاحياته إلى غيره من الموظفين في المرفق العام، فإن هذا الاستثناء يجب أن يقدر بقدره ولا يقاس عليه ولا يجوز التوسع في تفسيره.."([1]).

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن عيب عدم الاختصاص على درجتين، عدم اختصاص بسيط وعدم اختصاص جسيم (اغتصاب السلطة)، إلا أن الفقه والقضاء الإداريان لم يتفقا على وضع معيار حاسم للتمييز بين العيوب البسيطة وتلك الجسيمة، كما أن أحكام القضاء الإداري لم تستقر على اتجاه واحد يمكن القول معه إن القضاء قد استقر على معيار معين، فتارة تعتبر العيب بسيطاً وتارة تعتبر العيب ذاته عيباً جسيماً([2]).

ونظراً لعدم الاتفاق على معيار ثابت في تحديد حالات عيب عدم الاختصاص البسيط وحالات عدم الاختصاص الجسيم(اغتصاب السلطة)، ولصعوبة وضع معيار ثابت ومحدد، ولكون تقرير انعدام القرار هو من اختصاص محكمة الموضوع، سوف نبين مفهومهما من الجانب النظري بإيجاز، ثم نعرض تطبيقات محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم لمعرفة المعيار الذي أخذت فيه هاتين المحكمتين في تحديد درجة عيب عدم الاختصاص وذلك في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص البسيط

لقد وصف الفقه هذا العيب انه بسيط وذلك بالنظر إلى الآثار التي تترتب عليه، مقارنة بالآثار التي تترتب على عيب عدم الاختصاص الجسيم، حيث يترتب على عيب عدم الاختصاص

---

(1) عدل عليا رقم 2004/386(هيئة خماسية) بتاريخ 2004/10/31م شبكة القسطاس www. qistas.com

(2) صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 146

البسيط بطلان القرار الإداري وقابليته للإلغاء خلال المدة المحددة للطعن، ويتحصن القرار بمرور مدة الطعن بالإلغاء، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها" وقد استقر الفقه وما جرى عليه قضاء محكمتنا أن القرار الباطل الذي لحق به عيب عدم الاختصاص البسيط يتحصن بمضي المدة"([1]).

يكون عيب عدم الاختصاص بسيط إذا وقع داخل السلطة التنفيذية وبين إداراتها، حيث يتجاوز مصدر القرار قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية، وبذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها" الاختصاص البسيط المتمثل بمخالفة قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية"([2]).

ومن الحالات التي تعتبرها محكمة العدل العليا عيب عدم اختصاص بسيط، اعتداء المرؤوس على صلاحيات الرئيس حيث قضت بقولها" وحيث أن مساعد المدير العام للشؤون الفنية الذي أصدر القرار المطعون فيه لا يعتبر من المسؤلين الذين يحق لهم توقيع المخالفات*المذكورة، كما انه ليس مفوضاً من المدير العام، فيغدو غير مختص بإصدار القرار المطعون فيه، ويغدو هذا السبب وارداً عليه ويوجب إلغاءه"([3]).

ومن حالات عدم الاختصاص البسيط في تطبيقات محكمة العدل العليا، صدور قرار تأديبي بموجب قرار تفويض في ظل نظام ملغي، حيث قضت بقولها" وحيث أن أمين عام سلطة المياه اتخذ قراره الأول المشكو منه بالاستناد إلى التفويض الممنوح له من وزير المياه وتفويضه له صلاحياته المنصوص عليها في المادة(133/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988

---

(1) عدل عليا رقم 2000/301(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/4/12م، شبكة القسطاس www. qistas.com

(2) عدل عليا رقم 2000/301(هيئة خماسية) بتاريخ 2001/3/29م، شبكة القسطاس www. qistas.com

* ورد هذا الخطأ في نص القرار، والصحيح هو العقوبات.

(3) عدل عليا رقم 2010/158 (هيئة خماسية) بتاريخ 17/6/ 2010 شبكة القسطاس،www.alqistas.com
وراجع في ذلك قرارها رقم 2006/219 (هيئة خماسية) بتاريخ 7/6/ 2006.

المشار إليه وأن هذا التفويض استند إلى نظام تم إلغاؤه كما سلف بيانه. وعليه فإن القرار الأول المشكو منه يكون قد صدر مخالفاً للنظام سيما وأنه لم يرد في الملف ما يشير إلى أي تنسيب من الأمين العام وهو أمين عام سلطة المياه أو أي تفويض من وزير المياه إلى أمين عام سلطة المياه استناداً إلى نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998 الواجب التطبيق على وضع المستدعي ليمارس أي أمين عام سلطة المياه صلاحيات الوزير بفرض العقوبة المشار إليها في القرار الأول المشكو منه وهي العقوبة الواردة في المادة (133/أ/4) من هذا النظام، مما يتعين معه إلغاء هذا القرار "([1]).

ومن حالات عدم الاختصاص البسيط صدور قرار تأديبي بموجب تفويض بالتوقيع، حيث أن المفوض بالتوقيع يجب أن يوقع تحت اسم المفوض ويستخدم عادة عبارة عنه، وليس له بموجب تفويض التوقيع أن يصدر قرارات تحت اسمه، وبذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها " وبما أن التفويض الصادر من الوزير إلى الأمين العام هو تفويض بالتوقيع فقط وليس تفويضاً بالسلطة أو الصلاحيات كما أسلفنا، وبما أن المستدعى ضده (الأمين العام) اصدر القرار المشكو منه استناداً إلى التفويض المشار إليه كما أفصحت عن ذلك النيابة العامة الإدارية، فيكون هذا القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص وباطل، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه لهذا السبب"([2]).

ومن صور عيب عدم الاختصاص البسيط قيام المُكلف بإصدار قرار تأديبي تحت مسمى وظيفته الأصلية، وليس تحت مسمى الوظيفة المُكلف عليها، حيث قضت محكمة العدل في ذلك بقولها" بالنسبة لقرار إيقاع عقوبة الإنذار بحق المستدعية، فقد صدر هذا القرار عن (مدير التلفزيون) بهذه الصفة وليس بصفته مديراً للإذاعة بالوكالة، وبما أن المستدعية موظفة في محطة

---

(1) عدل عليا رقم 2001/395 (هيئة خماسية) بتاريخ 22/10/ 2002،شبكة القسطاس،www.alqistas.com
(2) عدل عليا، رقم 2008/109(هيئة خماسية) بتاريخ 2008/5/5م شبكة القسطاس، www.alqstas.com

الإذاعة وليس في محطة التلفزيون، فإن صاحب الصلاحية بإيقاع عقوبة الإنذار بحقها هو(مدير محطة الإذاعة) وليس (مدير محطة التلفزيون) عملاً بالمادة (143/ب/1) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 حسبما عدلت بالنظام رقم (109) لسنة 2002، ودلالة المادة (24/ب) من نظام الموظفين الفنيين في مؤسسة الإذاعة والتلفزيون رقم (52) لسنة 1993، وبالتالي يكون هذا القرار قد صدر عمن لا يملك حق إصداره مما يتعين معه إلغاؤه)([1]).

وتعتبر محكمة العدل العليا أن تجاوز احد الرؤساء الإداريين اختصاصاته والاعتداء على اختصاص المجلس التأديبي من عيوب عدم الاختصاص البسيط حيث قضت بقولها " حيث أن المستدعى ضده لا يدخل ضمن اختصاصه إيقاع عقوبة إنهاء خدمات المستدعي وإنما تقع ضمن اختصاص المجلس التأديبي التي نظمتها المواد(145-155) من نظام الخدمة المدنية بما تضمنته من إجراءات هي ضرورة يقتضيها حق الدفاع والشرعية القانونية. وحيث أن ما تقدم مؤداه أن صلاحية المستدعى ضده تنحصر بإيقاع العقوبات المنصوص عليها في المادة (143) من نظام الخدمة المدنية. وحيث انه متى كان ذلك فإن القرار المطعون فيه يغدو مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء"([2]).

وقضت محكمة العدل العليا في حكم آخر بقولها" وحيث أن الثابت في أوراق الدعوى أن القرار المطعون فيه صدر عن أمين عام الديوان الملكي خلافاً لما أوردته المادتان (2/145 و146/هـ) من النظام المذكور. فإن إصدار القرار المطعون فيه من غير المجلس التأديبي وعلى خلاف الخطوات التي أوجب النظام إتباعها، يجعل منه قراراً صادراً على غير التطبيق القانوني السليم. ويكون هذا السبب وارداً على القرار المطعون فيه ويوجب إلغاءه"([3]).

---

(1) عدل عليا، رقم 2004/521(هيئة خماسية) بتاريخ 2005/1/13م شبكة القسطاس، www.alqstas.com

(2) عدل عليا رقم 2006/199 (هيئة خماسية) بتاريخ 7/11/ 2006م، شبكة القسطاس،www.alqistas.com

(3) عدل عليا رقم 2010/433 (هيئة خماسية) بتاريخ 2/23/ 2011م، شبكة القسطاس،www.alqistas.com

ولا يتفق الباحث مع ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في أن الاعتداء على اختصاصات المجلس التأديبي من قبيل عدم الاختصاص البسيط، لان المخالفة لقواعد الاختصاص جلية وواضحة، وهذا النوع من الاعتداء يجب أن لا يتحصن بمرور المدة لما فيه من إهدار للضمانات التي قررها النظام للموظف.

من صور عدم الاختصاص البسيط في تطبيقات ديوان المظالم، تجاوز مصدر القرار التأديبي للاختصاصات المُفوضة، حيث قضى بحكمه" وحيث إن الثابت أن مدير عام المركز الوطني للمعلومات المالية والاقتصادية فُوض من قبل الوزير في عدد من الصلاحيات إلا أنه لم يعط صلاحية الفصل في حال انقطاع الموظف عن عمله، ما يعني أن القرار صدر من غير مختص، وحيث إن الاختصاص أحد أركان القرار الإداري وتخلفه يجعل القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص، فإن الدائرة تنتهي إلى بطلان القرار محل التظلم لصدوره من غير مختص"([1]).

ومن التطبيقات لديوان المظالم على عيب عدم الاختصاص البسيط، إصدار قرار تأديبي بعد انتهاء فترة التفويض، وفي ذلك قضى بقوله" بإحالة الرئيس العام لتعليم البنات مصدر قرار التفويض على التقاعد ودمج الرئاسة العامة لتعليم البنات بوزارة المعارف وتعيين نائب لوزير المعارف لشؤون تعليم البنات ولم يصدر تفويض لاحق له من صاحب الصلاحية قبل صدور القرار محل الدعوى وبذلك يكون هذا القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص مما تنتهي معه الدائرة إلى إلغائه لصدوره من غير مختص"([2]).

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 51/د/ف/7 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2257/ق لعام 1423هـ ، جلسة 1427/1/26هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام (1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 380

(2) حكم ديوان المظالم رقم 1/د/ف/16 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/3481/ق لعام 1424هـ ، جلسة 1427/3/10هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام (1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 493

ويتبين لنا أن تطبيقات ديوان المظالم فيما يتعلق بعيب عدم الاختصاص البسيط في القرارات التأديبية، قليلة جداً وذلك لوضوح قواعد الاختصاص ولكون الاختصاص التأديبي في السعودية ينحصر في الوزير والمحاكم الإدارية، بالإضافة إلى استقرار النظام التأديبي وعدم تعديله منذ وقت صدوره، وان حالات عدم الاختصاص البسيط تنحصر في القرارات التأديبية الصادرة بموجب تفويض.

الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص الجسيم(اغتصاب السلطة)

يكاد لا يوجد موضوع اختلفت فيه آراء الفقهاء وتعددت وجهات النظر بالنسبة له أكثر من هذا الموضوع([1]) ويمكننا أن نرجع ذلك إلى عدم استقرر أحكام على معيار ثابت ومحدد، وبعض الفقه يستخدم اصطلاح (عدم الاختصاص الجسيم) والبعض الآخر يستخدم اصطلاح (اغتصاب السلطة)، ونجد محكمة العدل العليا قد استخدمت كلا المصطلحين إلا أنها استخدمت مصطلح اغتصاب السلطة بشكل أكبر.

ويكون القرار معيباً بعيب اغتصاب السلطة عندما تكون المخالفة لقواعد الاختصاص جلية وواضحة ولا يكون للقرار شبهة صدوره من مختص([2])، وينحدر اغتصاب السلطة بالقرار إلى درجة الانعدام ولا يتقيد الطعن به بميعاد.

والأحكام القضائية لمحكمة العدل العليا والتي يمكن أن نستخلص منها معايير للتمييز بين العيب البسيط والجسيم قليلة جداً، ونجد أنها لم تتوسع في تطبيق فكرة عدم الاختصاص الجسيم، **وأول هذه المعايير** التي وضعتها محكمة العدل كأحد حالات اغتصاب السلطة، **صدور القرار بناء على تفويض لم ينص عليه القانون أو النظام** حيث قضت" فان قرار مجلس الأمناء بتفويض

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 653

(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 367

وزير الأوقاف ليبت بأمر الاستغناء عن المستدعي من عدمه لا يستند إلى قانون أو نظام أو حتى تعليمات. وعليه فان موافقة وزير الأوقاف على قرار رئيس مجلس الأمناء بالاستغناء عن خدمات المستدعي... يكون حقيقاً بالإلغاء لان النظام لم يخول رئيس مجلس هذا الاختصاص ويكون قد اغتصب سلطة مجلس الأمناء"([1]).

إلا أن المحكمة قد تحكم بالبطلان ولا تشير صراحة إلى انعدام القرار، وهي حالة مشابهه إلا أنها تتعلق بقرار نقل وليس قرار تأديبي ، حيث لم نجد قرار تأديبي حديث بهذا الموضوع، وتم إيراد هذا القرار لمحاولة معرفة اجتهاد المحكمة الحديث بخصوص هذا الموضوع، ونرغب من المحكمة أن تحكم بالبطلان ثم تقرر الانعدام لما لذلك من تأكيد على إرساء المبادئ التي استقر عليها اجتهاد المحكمة حيث قضت" قد خلت نصوصها على جواز التفويض وانه **من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري على عدم جواز التفويض ما لم يوجد نص إذن بالتفويض** مما يعني أن المشرع قد قصد أن يصدر قرار النقل بالنسبة لموظفي الدرجة الأولى والثانية والثالثة والرابعة بعد مناقشات ومداولات من خلال المجلس يكون لها اثر في تحقيق عدالة النقل للموظف من هذه الفئة الأمر **الذي يجعل القرار صادراً عن جهة غير مختصة لاستناده إلى تفويض باطل الأمر الذي يتعين معه إلغاء هذا القرار**"([2]).

ثاني هذه المعايير التي وضعتها محكمة العدل العليا كأحد حالات اغتصاب السلطة، **أن يكون القرار من اختصاص احد المجالس فيصدره احد أعضائه منفرداً، أو يصدر من سلطة إدارية في اختصاص من شؤون سلطة إدارية أخرى مستقلة عنها** كان يصدر وزير قرار تأديبي بحق موظف يتبع وزارة أخرى، حيث قضت بقولها" وتفصيل ذلك أن القرار المنعدم كما يجمع عليه

---

(1) عدل عليا رقم 1985/155 (هيئة خماسية) لم يرد تاريخ القرار في شبكة القسطاس،www.alqistas.com

(2) عدل عليا رقم 2008/365 (هيئة خماسية) بتاريخ 2008/10/27م شبكة القسطاس،www.alqistas.com

الفقه والقضاء هو ذلك القرار الذي يصدر عن موظف ليس من صلاحياته إصدار القرارات الإدارية أو **أن يصدر في صورة اغتصاب للسلطة كان يكون القرار من اختصاص احد المجالس فيصدره احد أعضائه منفرداً** أو أن يصدر القرار من سلطة في شان من شؤون سلطة أخرى كان تصدر السلطة التنفيذية قرارا من اختصاص السلطة القضائية أو العكس **أو يصدر من سلطة إدارية في اختصاص من شؤون سلطة إدارية أخرى مستقلة عنها كل الاستقلال كان يصدر وزير التربية والتعليم قرارا بنقل احد أطباء وزارة الصحة،** أو أن يصدر القرار مخالفا للقانون أو النظام مخالفة جسيمة تهوي به إلى درجة الانعدام أو أن يصدر نتيجة غش وتدليس من قبل من صدر القرار لمصلحته عملا بالقاعدة القائلة الغش يفسد كل شي"([1]).

ثالث هذه المعايير التي وضعتها محكمة العدل كأحد حالات اغتصاب السلطة، **أن يصدر القرار من شخص عادي أو من موظف ليس من صلاحياته إصدار القرارات الإدارية،** وقضت في ذلك بقولها" استقر الفقه والقضاء على أن القرار المنعدم هو ذلك القرار الذي يصدر عن شخص عادي أو عن موظف ليس من صلاحياته إصدار القرارات الإدارية أو أن يصدر عن احدي سلطات الدولة الثلاث في شان من اختصاص السلطتين الأخريين أو أن يشوبه عيب فاضح وجسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام وأي من هذه الأمور لا ينطبق على دعوانا مما يتعين معه رفض هذه الأسباب"([2]).

وقضت في حكم آخر" أما القول بان القرار المشكو منه منعدم ولا يتقيد به بميعاد فقول لا يقوم على أساس من واقع الفقه واجتهاد هذه المحكمة التي اعتبرت أن القرار المنعدم هو ذلك القرار الذي شابه عيب جسيم وصل به إلى درجة الانعدام ومن الأمثلة على ذلك ما أورده وكيل

---

(1) عدل عليا رقم 2000/89 (هيئة خماسية) بتاريخ 10/3 /2000م شبكة القسطاس،www.alqistas.com
(2) عدل عليا رقم 2001/408 (هيئة خماسية) بتاريخ 5/21 /2002م شبكة القسطاس،www.alqistas.com

المستدعي في مرافعته من قرارات لمحكمتنا أكدت على أن **القرار المنعدم هو الذي شابه عيب جسيم افقده خصائص القرار الإداري ويتحقق ذلك بصدوره عن شخص لا يتصف بصفة الموظف أو من موظف لا صلة له بإصدار القرارات الإدارية** أو باغتصاب سلطة لاختصاصات سلطة أخرى"([1]).

رابع هذه المعايير التي وضعتها محكمة العدل كأحد حالات اغتصاب السلطة، هو **أن يصدر قرار عن إحدى سلطات الدولة الثلاث في شان من اختصاص السلطتين الأخريين، وأن يصدر القرار من موظف زالت عنه صفته الوظيفية** حيث قضت بقولها" أما القول بان القرار المشكو منه قرار منعدم لا يتقيد الطعن به بميعاد فقول لا يقوم على أساس من واقع الفقه واجتهاد هذه المحكمة التي اعتبرت أن القرار المنعدم هو القرار الذي شابه عيب جسيم وصل به إلى درجة الانعدام ومن الأمثلة على ذلك ما أورده وكيل المستدعي في مرافعته من قرارات لمحكمتنا أكدت على أن القرار المنعدم هو الذي شابه عيب جسيم افقده خصائص القرار الإداري ويتحقق ذلك بصدوره **عن شخص لا يتصف بصفة الموظف** أو من موظف لا صلة له بإصدار القرارات الإدارية **أو باغتصاب سلطة لاختصاص سلطة أخرى**"([2]).

والموظف الذي يصدر قرار تأديبي قبل تعيينه في الوظيفة أو بعد تركه لها يعتبر من حالات اغتصاب السلطة، ولم نجد في تطبيقات محكمة العدل العليا سوى حكماً يتعلق بقرارات تعيين تمت بعد انتهاء الولاية الوظيفية([3]).

إما الأحكام القضائية لديوان المظالم والتي يمكن أن نستخلص منها معايير لعيب اغتصاب السلطة فهي قليلة جداً، فهو لم يتوسع في تطبيقه لفكرة عدم الاختصاص الجسيم، لم يضع سوى

---

(1) عدل عليا رقم 2010/20 (هيئة خماسية) بتاريخ 4/12/ 2010 شبكة القسطاس،www.alqistas.com
(2) عدل عليا رقم 2010/20 (هيئة خماسية) بتاريخ 4/12/ 2010 شبكة القسطاس،www.alqistas.com
(3) راجع في ذلك عدل عليا رقم 2011/223 (هيئة خماسية) بتاريخ 10/18/ 2011.

معيار واحد وهو اعتداء الجهة الإدارية على اختصاص السلطة القضائية في التأديب، فقد جاء بحكم لديوان المظالم" ومن المسلم به والمستقر عليه أن القرار الإداري الذي يتعدى على اختصاص هيئة قضائية هو إجراء معدوم ولا قيمة له"([1])

وفي حكم آخر لديوان المظالم جاء فيه" وقد تصدت الجهة الإدارية لتقييم الجرم المنسوب إلى الموظف وأحلت نفسها محل الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية، ووصفت الفعل بأنه مخل بالشرف والأمانة وفصلته بناء على ذلك التقييم، في حين أنه كان يتعين على جهته الإدارية قبل إجراء الفصل استطلاع رأي الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية في الوصف النظامي للجريمة التي ارتكبها الموظف، وبدون استيفاء ذلك الإجراء يعتبر الفصل باطلاً لمخالفة أحكام النظام"([2]).

ويتضح من الحكم السابق أن ديوان المظالم لا يقول أحياناً بشكل واضح وصريح أن القرار معدوم، حيث يقضي بالبطلان، ونرغب من الديوان أن يقرر البطلان ثم يقول أن القرار وصل إلى حد الانعدام.

ولا يجوز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص أو إجازته بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة به قانوناً، ولابد من صدور قرار جديد بإجراءات جديدة تتوافر فيه شروط القرار الإداري الصحيح، ولا تسري بأثر رجعي بل تسري من تاريخ صدورها، لتعارض ذلك مع القاعدة العامة الناتجة عن ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، وإن هذا التصحيح لا يزيل العيب

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 158/ت/3 لعام 1407هـ في القضية رقم 1/620/ق لعام 1407هـ ، وحكمها رقم 108/ت/3 لعام 1403 في القضية رقم 1/613/ق غير منشور، مشار اليه لدى خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق ص 220

(2) حكم ديوان المظالم رقم 140/ت/3 لعام 1408هـ في القضية رقم 22/229/ق لعام 1407هـ غير منشور ، مشار إليه لدى خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق ص 219

القانوني الذي شاب القرار، ويبقى قراراً غير مشروع، ولعدم السماح بسريان القرار بأثر رجعي، وهو ما يخالف القانون كأصل عام([1]).

ويتضح مما سبق عرضه من أحكام أن الطعن في القرارات التأديبية أمام محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم لعدم الاختصاص قليل الحدوث، وذلك نتيجة لوضوح قواعد توزيع الاختصاصات في النظام التأديبي.

المبحث الثاني

الرقابة على ركن الشكل والإجراءات

قواعد الشكل والإجراء على جانب كبير من الأهمية في القرارات التأديبية، حيث يقول الفقيه الألماني " أهرنج " – وبحق– أن الشكليات والإجراءات العدو اللدود للتحكم والاستبداد([2])، وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الإجراء ركن مستقل عن ركن الشكل وتبعاً لذلك عرف الشكل بأنه الصورة التي يوضع فيها القرار، وعرف الإجراءات بأنها مجموعة الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضعه في الصورة التي يصدر فيها([3]).

فيما يذهب الغالب من الفقه على اعتبار أن الإجراء عنصر من عناصر الشكل([4]) وتبعاً لذلك عرف عيب الشكل بأنه" عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح

---

(1) صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 134

(2) مشار إليه لدى مهند سعد البشتاوي، عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته في القضاء الإداري الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان ، 1994، ص 24

(3) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 251– 263–268

(4) سليمان الطماوي،الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 203

- مغاوري شاهين، مرجع سابق، ص 714

لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا"([1])، وعرفه البعض بأنه" عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية والإجراءات التي أوجبتها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية"([2]).

ويميل الباحث إلى الرأي الذي يعتبر أن الإجراء عنصر من عناصر الشكل وان الشكل يشمل الصورة الخارجية للقرار والإجراءات التي تسبق صدوره فكل هذه الأمور تعتبر من الأمور الشكلية في القرار التأديبي، وهذا يتفق مع ما سار عليه المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا الذي اعتبر أن الإجراء عنصر من عناصر الشكل حيث نصت الفقرة(ج) من المادة (10) على أن من أسباب إلغاء القرار الإداري" اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل"، و**هذا ما أكد عليه ديوان المظالم** حيث جاء في حكم له " إن عيب الشكل في القضاء الإداري يتشكل في كل حال لا تحترم فيه جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظام" ([3]).

والحكمة من اشتراط المشرع لبعض القواعد الشكلية والإجرائية في القرار التأديبي، هو لتحقيق المصلحة العامة وحماية للموظفين وصيانة لحقوقهم([4])، وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا([5]) وكذلك ديوان المظالم ([6]).

---

(1) سليمان الطماوي،الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 203

(2) كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة المنارة، جامعة ال البيت، المجلد 12، العدد 3، كانون أول 2006، ص 470

(3) حكم رقم 15/د/ف/5 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/3375/ق لعام 1425هـ ، جلسة 1427/7/11هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، المجلد الثاني، موظف، ص 703

(4) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 690

(5) راجع عدل عليا رقم 2010/482،(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/4/27

(6) راجع حكم ديوان المظالم رقم 15/د/ف/5 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/3375/ق لعام 1425هـ ، جلسة 1427/7/11هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، المجلد الثاني، موظف، ص 703

كما أن اشتراط المشرع لبعض الإجراءات يهدف لتجنيب الإدارة التسرع، ومنحها فرصة للدراسة وهذا التروي يقلل من القرارات الطائشة أو المبتسرة([1])، **وقد أكد ذلك ديوان المظالم في احد أحكامه([2])، كما قضت محكمة العدل العليا في المعنى ذاته([3]).**

ومصادر الشكل والإجراءات في القرار التأديبي هي القانون(النظام) أو اللوائح أو المبادئ القانونية العامة التي تستمد من النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري([4])، ويضيف آخرون بان العرف الإداري يعتبر من مصادر الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بشكل عام([5])، ويعتقد الباحث أنه من الضروري لاعتبار العرف احد مصادر الشكل والإجراءات أن نميز في ذلك مابين الإجراءات التي تسبق صدور القرار وبين شكل القرار ذاته، وفيما يتعلق بشكل القرار فمن الممكن أن يكون العرف مصدر لهذا الشكل، أما ما يتعلق بالإجراءات التي تسبق صدور القرار التأديبي، فيمكن أن نفرق في ذلك بين تقرير ضمانه إضافية للموظف وبين انتقاص من ضمانات الموظف، وفي رأينا أن الحالة الأولى دون الثانية من الممكن أن يكون العرف مصدر للإجراءات.

وتقتضي دراسة الرقابة على عنصر الشكل والإجراءات أن نقسم هذه الدراسة إلى مطلبين نتناول في أولها الرقابة القضائية على الإجراءات التي تسبق صدور القرار التأديبي ثم الرقابة على شكل القرار التأديبي.

---

(1) سليمان الطماوي،القضاء الإداري" قضاء الإلغاء" الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السادسة، 1986، ص 733

(2) راجع حكم ديوان المظالم رقم 15/د/ف/5 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/3375/ق لعام 1425هـ ، جلسة 1427/7/11هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، المجلد الثاني، موظف، ص 703

(3) راجع عدل عليا رقم 2006/521،(هيئة خماسية) بتاريخ 2007/3/27

(4) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء"، مرجع سابق ، ص 691

وراجع في ذلك سليمان الطماوي،القضاء الإداري" قضاء الالغاء" الكتاب الاول، مرجع سابق، ص 734-735

(5) مهند سعد البشتاوي، عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته في القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 30

- كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 510-511

المطلب الأول

الرقابة القضائية على الإجراءات التي تسبق القرار التأديبي

استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن مخالفة قواعد الشكل والإجراءات التي نص عليها المشرع يترتب عليها بطلان القرار ([1])، دون الحاجة لوجود نص صريح يقضي بهذا البطلان ([2]).

ولقد خرج القضاء الإداري على تلك القاعدة وقضى بعدم بطلان القرار الإداري إذا كان الشكل والإجراء غير جوهري أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار وموضوعه([3]).

ولقد اعتبر ديوان المظالم أن الإجراءات الشكلية تكون جوهرية في حالتين: أولهما: أن يكون النظام نص عليه ويترتب على إغفاله التقليل من الضمانات التي تحمي حقوق الأفراد وثانيهما: أن يكون هذا الإجراء جوهرياً بطبيعته إذا كان أثره حاسماً في مسلك جهة الإدارة وهي تخرج القرار الإداري إلى الواقع([4]).

وتأسيساً على ما سبق فأن الإجراءات التأديبية التي يترتب على إغفالها كلية أو عدم تطبيقها كما نص عليها النظام بطلان القرار التأديبي، هي الإجراءات التي تسبق صدور القرار التأديبي وتكون مقررة لمصلحة الأفراد وتتعلق بالضمانات التي نص عليها النظام لتحقيق حماية الموظف العام وتعتبر شكليات جوهرية، أما الإجراءات اللاحقة على صدور القرار أو التي تكون لمصلحة الإدارة فقط فلا يترتب على إغفالها تعيب القرار التأديبي بعيب الشكل والإجراء، ويستثنى من ذلك

---

(1) عدل العليا رقم 2008/243،(هيئة خماسية) بتاريخ 2008/9/25 شبكة القسطاس

(2) حكم ديوان المظالم رقم 15/د/ف/5 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/3375/ق لعام 1425هـ ، جلسة 1427/7/11هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، المجلد الثاني، موظف، ص 703

(3) محكمة العدل العليا قرار رقم 1982/134، شبكة القسطاس www.alqstas.com

(4) حكم رقم 15/د/ف/5 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/3375/ق لعام 1425هـ ، جلسة 1427/7/11هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام 1427هـ، المجلد الثاني، موظف، ص 704

حالتين استقر الفقه والقضاء الإداريان عليهما([1])، أولهما: استحالة إتمام هذا الشكل والإجراء لسبب مادي ليس للجهة الإدارية علاقة فيه بشرط أن لا يتوقع زوال هذا السبب بوقت قريب، وثانيهما أن تكون هذه الاستحالة بسبب الموظف الذي صدر بشأنه القرار، ومثال ذلك أن المشرع استوجب التحقيق قبل إيقاع العقوبة التأديبية وإذا رفض إجراء التحقيق فيكون إغفال هذا الشكل الجوهري بسببه ولا يترتب على إغفاله بطلان القرار التأديبي([2]).

وليس للموظف أن يطلب الطعن بالقرار التأديبي إذا كان هذا الإجراء قرر لمصلحة الإدارة([3])، ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين انه لا يجوز للإدارة تصحيح القرار الإداري بأثر رجعي، لان القرار الذي صدر مخالفا للقانون أو أهملت فيه الشكليات الجوهرية قرار ولد معيباً ولتصحيحه لا بد من استيفاء الإجراءات الشكلية القانونية ابتداءً بإصدار قرار جديد، وهذا ما أستقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا منذ وقت طويل([4])، أما الشكليات الثانوية فيجوز للجهة الإدارية تصحيحها واستيفاء تلك الشكليات بعد صدور القرار([5]).

وسوف نتناول تلك الإجراءات التي يجب أن تسبق صدور القرار التأديبي والتي يترتب على إغفالها أو عدم تطبيقها بالشكل الذي نص عليه النظام بطلان القرار التأديبي وما جاء من تطبيقات قضائية فيها لمحكمة العدل العليا وديوان المظالم.

---

(1) لمزيد من التفصيل راجع سليمان الطماوي،القضاء الإداري" قضاء الإلغاء" الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 734

(2) راجع في ذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 1998/75،(هيئة خماسية) بتاريخ 1998/5/31م.

(3) عدل عليا رقم 2011/245،(هيئة عامة) بتاريخ 2011/10/24شبكة القسطاس www.alqstas.com

(4) محكمة العدل العليا قرار رقم 1972/155شبكة القسطاس www.alqstas.com

(5) عدل عليا رقم 2001/275،(هيئة خماسية) بتاريخ 2002/2/6 شبكة القسطاس www.alqstas.com

الفرع الأول: التحقيق والإجراءات المتصلة به

استقر الفقه والقضاء الإداريان على وجوب إجراء التحقيق مع الموظف قبل إصدار القرار التأديبي وان لم يوجد نص يلزم الإدارة بهذا الإجراء، ولقد اشترط كلا من التشريع الأردني والسعودي إجراء التحقيق مع الموظف قبل إيقاع العقوبة التأديبية([1]).

ويسبق التحقيق أمر بالتحقيق ويجب أن يصدر قرار الإحالة إلى التحقيق من قبل الجهة التي تملك سلطة تأديب الموظف، أو من قبل إي جهة أخرى منحها القانون هذا الاختصاص، وأي قرار إحالة للتحقيق لم يصدر من غير هاتين الجهتين يترتب عليه بطلان التحقيق وبالتالي بطلان القرار التأديبي، تطبيقاً للقاعدة التي اقرها القضاء وهي ما بني على باطل فهو باطل.

ويجب أن يتم منح الموظف الذي يستدعى للتحقيق وقت كاف، حتى يتسنى له إعداد دفاعه وتهيئة نفسه للمثول أمام سلطة التحقيق([2])، ويجب إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة والتهم الموجهة إليه([3])، ويترتب على عدم مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه بطلان القرار التأديبي، وقضت محكمة العدل العليا بذلك بقولها" وحيث أن لجنة التحقيق المشكلة لم تواجه المستدعي بالمخالفة المنسوبة إليه ولم تفهمه مضمونها وفقاً لنص المادتين المذكورتين، فيكون توقيع العقوبة بحقه دون مراعاة حق الدفاع، غير موافقة للقانون وأسباب الطعن واردة على القرار المطعون فيه وتوجب إلغاءه"([4]).

وتقتضي المواجهة أن تكون التهمه محددة ويفهم الموظف مضمونها، ويستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته، وتمكينه من الإطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة،

---

(1) نص على ذلك المشرع الأردني في البند الأول من الفقرة (أ) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، وكذلك المشرع السعودي في المادة (35) من نظام تأديب الموظفين

(2) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب " دراسة مقارنة"، مرجع سابق ، ص 107

(3) نص على ذلك المشرع الأردني في البند ا(1) من الفقرة (ب) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية

(4) عدل عليا رقم 2011/193،(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/11/24م شبكة القسطاس www.alqstas.com

والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة، وان يضم أي أوراق أو وثائق أو تقارير ذات علاقة إلى ملف التحقيق([1])، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا أنها ألغت قرار تأديبي لكون الجهة الإدارية قد أخذت أقوال الموظف كشاهد مما لم يستشعر من ذلك أن الإدارة بصدد مؤاخذته([2]).

ومن أهم الضمانات الشكلية في التحقيق الكتابة، وقد اشترط المشرع السعودي أن يكون التحقيق كتابة([3])، كما اشترط ذلك المشرع الأردني حيث نص على انه يراعى في التحقيق "أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبته في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال"([4]).

وقد يحدد المشرع طريقة كتابة التحقيق وبالتالي على المحقق أن يقوم بكتابة التحقيق بالطريقة التي حددها المشرع، أما إذا لم يحدد المشرع طريقة كتابة التحقيق فلا يجوز تكليف الموظف المحقق معه بكتابة التحقيق لان ذلك قد يشغله عن إعداد دفاعه، ويتسبب في إرهاقه كما انه يكون في حاله نفسية مضطربة في غالب الأمر وهو ما يبعده عن التركيز المطلوب لإعداد دفاعه([5]).

التجرد والحيدة أصبح أصلاً لكل من يتولى سلطة، ويتطلب الأمر حيدة المحقق وأعضاء لجنة التحقيق وكذلك أعضاء المجلس التأديبي، ومن ابرز وسائل كفالة الحيدة هي رد المحقق وان لم يرد نص يقضي بذلك لكون ذلك يخالف ما يتطلبه ضرورة سلامة التحقيق، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في حكم حديث لها ما قضت به بقولها" وحيث أن أحد أعضاء اللجنة التي حققت مع المستدعي من ضمن المشتكين مما يشكل مخالفة لأحكام الفقرة (ب) من المادة (140)

(1) نص على ذلك المشرع الأردني في البند الأول من الفقرة (أ) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية.
(2) عدل عليا رقم 2011/164،(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/10/11م شبكة القسطاس www.alqstas.com
(3) راجع المادة (35) من نظام تأديب الموظفين.
(4) البند (2) من الفقرة (ب) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007
(5) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب " دراسة مقارنة"، مرجع سابق ، ص 142

من نظام الخدمة المدنية كما لم تراع اللجنة الشكل الذي رسمه النظام ذاته في المادتين (140/أ/1) و(145/ب/1) فيكون القرار المطعون صدر بناءً على تحقيقات باطلة وما بني على باطل فهو باطل ويكون القرار الطعين قد صدر مخالفاً لأحكام نظام الخدمة المدنية رقم(30 لسنة 2007) مما يتعين إلغاؤه."([1]).

وان كان التحقيق شرط نص عليه النظام واقره القضاء الإداري، إلا أن هذا الشرط يرد عليه استثناءين استقر عليهما الفقه والقضاء الإداريان، أولهما: حالة عدم حضور الموظف للتحقيق بدون عذر قانوني، فيكون للجهة الإدارية إصدار القرار التأديبي إذا ثبت لديها أن عدم حضوره بدون عذر قانوني، على أن تثبت ذلك في محضر وترفقه بالقرار التأديبي، ثانيهما: إن التحقيق الجنائي يغني عن التحقيق التأديبي، لكون التحقيق ليس غاية بل وسيلة لإظهار الحقيقة.

ويقع باطلاً أي قرار تأديبي لم يسبقه استجواب مع الموظف وبغض النظر عن العقوبة المتخذة وبذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها" وحيث أن العقوبة المفروضة على المستدعي هي التنبيه وهي من بين العقوبات المنصوص عليها في المادة (141) المذكورة. وحيث أن واقع الأوراق لا يفيد بأنه تم استجواب المستدعي وإفهامه بالمخالفة المنسوبة إليه وبما يؤمن له حق الدفاع عن نفسه. فان الجهة المستدعى ضدها تكون قد حرمت المستدعي من حق الدفاع وبما يخالف نص المادة (145) المذكورة ويكون القرار المطعون فيه مستوجب الإلغاء لصدوره على غير التطبيق القانوني"([2]).

وفي ذلك قضت أيضاً بقولها" وحيث أن العقوبة الموقعة على المستدعي هي عقوبة الإنذار المنصوص عليها في المادة(141) من نظام الخدمة المدنية، فانه لا يجوز توجيه هذه العقوبة إلا

---

(1) عدل عليا رقم 2011/164،(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/10/11م شبكة القسطاس www.alqstas.com
(2) عدل عليا رقم 2013/42،(هيئة خماسية) بتاريخ 2013/4/30م شبكة القسطاس www.alqstas.com

بعد استجواب الموظف الذي وجهت إليه، وحيث أن المستدعى ضده الثالث لم يراع هذا الإجراء الجوهري. فان هذين السببين يشكلان مطعناً يرد على القرار المطعون فيه ويوجبان إلغاءه. ذلك أن تخلف هذا الإجراء يصم القرار الإداري بعيب ركن الشكل والإجراءات"([1]).

وعند ارتكاب الموظف لعدة مخالفات فيجب أن يتم التحقيق معه بشأن جميع هذه المخالفات، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا" ونجد أن المستدعى ضده قد أصدر قراره المطعون فيه استناداً لأحكام المادة (142/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وبسبب عدة مخالفات ذكرها بالقرار وقبل أن يتم استجواب المستدعي عنها وقد تم استجوابه عن واحدة منها وهي المتعلقة بعدم إبلاغ رئيس القسم بعدم خروجه للميدان وحاجته للدوام المكتبي. وحيث أن المستدعى ضده قد أصدر قراره المطعون فيه قبل استجواب المستدعي عن المخالفات المنسوبة إليه فيكون هذا القرار مخالفاً لأحكام المادة(145/أ) من نظام الخدمة المدنية المنوه عنه أعلاه ومستوجباً الإلغاء"([2]).

وللموظف مناقشة الشهود وله أن يستدعي أي شخص للشهادة، ولقد اشترط المشرع الأردني أداء القسم القانوني قبل سماع أي شاهد([3])، ويعد سماع الشهود دون أداء القسم القانوني عيب شكلي يترتب عليه بطلان التحقيق وبالتالي بطلان القرار التأديبي وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها".. إن المشرع اوجب عند سماع أقوال الشهود أن يتم ذلك بعد أداء القسم القانوني وحيث أن لجنة التحقيق لم تفعل ذلك واستمعت لأقوال الشهود دون تحليفهم القسم القانوني مما

---

(1) عدل عليا رقم 2009/297،(هيئة خماسية) بتاريخ 2009/10/27م شبكة القسطاس www.alqstas.com وراجع أيضاً حكمها رقم 2008/149 (هيئة خماسية) بتاريخ 2008/6/16م

(2) عدل عليا رقم 2008/475،(هيئة خماسية) بتاريخ 2009/1/7م شبكة القسطاس www.alqstas.com

(3) البند (1) من الفقرة (ب) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

يشكل مخالفة لنص المادة (145/ب/1) المشار إليها. تستوجب إلغاء القرار المشكو منه. لهذا واستناد لما تقدم نقرر إلغاء القرار المشكو منه." ([1]).

ويجب أن يتم أداء القسم القانوني من قبل الشهود كافة ولا يصح الاكتفاء بأخذ القسم من بعض الشهود، وأن يسمح للموظف بحضور أداء القسم وله مناقشتهم، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها" وحيث أن غالبية الشهود لم يحلفوا القسم المنصوص عليه في المادة (145/ب) من نظام الخدمة المدنية، وحيث أنها استندت في توصياتها إلى شهادات هؤلاء الشهود، فإنها تكون استندت لشهادات باطلة، إضافة إلى أنه لا يوجد في محضر التحقيق ما يفيد أن اللجنة مكنت المستدعي من مناقشة الشهود أو أنها سمحت له بالحضور أمام أداء شهاداتهم. وحيث أن التحقيق والحالة هذه جاء على خلاف متطلبات القانون، كما أنه لم يضمن حق الدفاع، فإن استنتاجاته كانت باطلة أيضاً لاستنادها على تحقيقات باطلة. أما وأن القرار المطعون فيه صدر بالاستناد إلى هذه التحقيقات فإنه يغدو قراراً معيباً ويستوجب الإلغاء لعدم قيامه على سبب صحيح"([2]).

ولا يتفق الباحث مع ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في قرارها السابق، في وصف عدم سماع غالبية الشهود بأنه يعيب القرار لعدم قيامه على سبب صحيح، حيث أن سبب الإلغاء في هذه الحالة يتعلق بعيب الشكل والإجراء وليس عيب السبب.

والتحقيق القانوني الصحيح يقتضي عدم جواز اخذ أقوال الموظف المخالف تحت القسم، لكون ذلك مخالف للنظام العام الذي لا يجيز تحليف المشتكى عليه اليمين، ويترتب على تحليف الموظف بطلان التحقيق وبالتالي بطلان القرار التأديبي([3]).

---

(1) عدل عليا رقم 2009/264،(هيئة خماسية) بتاريخ 2009/10/26م شبكة القسطاس www.alqstas.com وراجع في ذلك حكمها رقم 2011/164(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/10/11م.

(2) عدل عليا رقم 2010/459،(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/12/30م شبكة القسطاس www.alqstas.com

(3) عدل عليا رقم 2002/235،(هيئة خماسية) بتاريخ 2002/10/31م شبكة القسطاس www.alqstas.com

ولا توجد أحكام لديوان المظالم فيما يتعلق بهذا الخصوص لكون المشرع السعودي لم يشترط أداء القسم القانوني قبل أخذ أقول الشهود.

الفرع الثاني: إجراءات تشكيل لجان التحقيق والمجلس التأديبي

صحة تشكيل اللجان والمجالس من النظام العام([1])، حيث يجب أن تشكل لجنة التحقيق والمجلس التأديبي بالشكل الذي نص عليه النظام، ويترتب على عدم تشكيل لجنة التحقيق بالشكل الذي نص عليه النظام بطلان التحقيق وبالتالي بطلان القرار التأديبي، ويترتب على عدم تشكيل المجلس بالشكل الذي نص عليه النظام بطلان القرار التأديبي.

لم يتضمن نظام تأديب الموظفين السعودي أي أحكام تتعلق بتشكيل لجان التحقيق، وبالتالي فأن تشكيل هذه اللجان وعددها هو سلطة تقديرية للإدارة على أنه لا بد أن يكون رئيس اللجنة بمرتبه أعلى من الموظف المحقق معه على الأقل.

أما المشرع الأردني فقد نص في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 على نوعين من اللجان، لجان وجوبيه ولجان اختيارية، ومن هذه اللجان الوجوبيه لجنة التحقيق التي نص عليها في المادة (142/ب/4) وتشكل برئاسة مندوب عن وزارة العدل وعضوية مندوب عن كل من الوزارة المعنية وديوان الخدمة المدنية للتحقيق في المخالفة المنصوص عليها في المادة (68/و)، وأي قرار تأديبي يصدر لقاء ارتكاب الموظف لهذه المخالفة، دون التحقيق معه من قبل هذه اللجنة أو لم تشكل وفق الشكل الذي نص عليه النظام، يترتب عليه بطلان التحقيق وبالتالي بطلان القرار التأديبي لعيب الشكل والإجراءات.

---

(1) عدل عليا رقم 2008/593،(هيئة خماسية) بتاريخ 2009/4/16م شبكة القسطاس www.alqstas.com وراجع في ذلك حكمها رقم 1986/47(هيئة خماسية) بتاريخ 1987/7/26م.

واللجنة الوجوبية الثانية نص عليها في المادة (145/أ/2) تشكل داخل الجهة التي يتبعها المخالف للتحقيق بأي مخالفة تحال إلى المجلس التأديبي باستثناء المخالفة المشار إليها أعلاه، ويجب أن لا يقل عدد أعضاء اللجنة عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس([1])، وأن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساوياً لهما، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق([2])، وأي قرار تأديبي يصدر من المجلس التأديبي لم يسبقه تحقيق من هذه اللجنة أو لم يتم تشكيل هذه اللجنة بالشكل الذي نص عليه النظام، يكون باطل لوجود عيب في إجراءات التحقيق وما بني على باطل فهو باطل.

وإن كان تشكيل اللجنة الجوازيه يرجع للسلطة التقديرية للإدارة، إلا انه يجب عليها أن تراعي في تشكيلها العدد الذي حدده المشرع وهو أن لا يقل عن ثلاثة أعضاء ، **وفي ذلك قضت محكمة العدل بقولها**" وحيث نجد أن هذه اللجنة مشكلة فقط من **عضوين** واستمعت لأقوال الشاهد دون أداء القسم القانوني كما تتطلب أحكام المادة (145) المشار إليها أعلاه، فإن إجراءات هذه اللجنة معيبة بعيب مخالفة أحكام المواد سالفة الذكر من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، وحيث أن القرار الطعين استند إلى تقرير وتوصية اللجنة المعيب، فإن القرار الطعين يغدو معيباً وتكون أسباب الطعن واردة عليه مما يستوجب إلغاؤه"([3])

كما يجب أن يتم شكل المجلس التأديبي من الأعضاء الذين نص عليهم النظام في المادة (146/ أ) ويكون الاجتماع قانونياً بحضور جميع أعضائه، وأي قرار تأديبي يصدر من المجلس

(1) البند (1) من الفقرة (أ) للمادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(2) الفقرة (ج) من المادة (145) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(3) عدل عليا رقم 2012/423،(هيئة خماسية) بتاريخ 2012/12/27م شبكة القسطاس www.alqstas.com

التأديبي لم يراعى فيه هذا الإجراء، يكون معيباً بعيب الإجراءات ويترتب عليه بطلان القرار التأديبي.

أما ما يتعلق بالمدد التي حددها المشرع للمجلس التأديبي لإصدار القرار التأديبي، فإنها لا تعتبر سوى مدد استرشادية نص عليها المشرع لحث المجلس على سرعة البت في القرارات التأديبية، ولا يكون القرار التأديبي الصادر بعد هذه المدة معيباً بعيب الإجراءات.

ويجب أن يتم مباشرة التحقيق من قبل كافة أعضاء لجنة التحقيق، ويترتب على إجراء التحقيق من بعض أعضاء اللجنة فقط بطلان القرار التأديبي لبطلان التحقيق، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها " وبما أن رئيس لجنة التحقيق/... والعضو/.. قاما لوحدهما بإجراءات التحقيق كما أسلفنا مع أنه يقتضي أن يتم التحقيق من هيئة التحقيق بكاملها، وبما أن هذه المخالفة القانونية تعيب إجراءات التحقيق وتبطلها، كما أنها تبطل القرار المشكو منه المبني على هذه الإجراءات الباطلة لأن ما بُني على الباطل باطل، فإن ما ينبني على ذلك أنه يتعين إلغاء القرار المشكو منه"([1]).

من المتفق عليه في الفقه والقضاء الإداريان إن عدم النص على إجراءات معينة فيما يتعلق بالقرارات التأديبية لا يعني ذلك حرية الإدارة المطلقة([2])، حيث أن القضاء الإداري يفرض رقابته على الإجراءات التي اتبعتها الإدارة قبل صدور القرار التأديبي وان لم ينص عليها القانون، والتي تقضيها العدالة.

ويتبين من خلال الأحكام السابقة أن الطعن بالقرارات التأديبية لعيب الإجراءات أمام ديوان المظالم، قليلة جداً مقارنة بالقرارات التأديبية التي طعن فيها أمام محكمة العدل العليا، ويمكن أن

---

(1) عدل عليا رقم 2007/80،(هيئة خماسية) بتاريخ 2007/4/30م شبكة القسطاس www.alqstas.com
(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 770

نرد ذلك إلى أن كثير من الإجراءات التي نص عليها المشرع الأردني والتي طعن بسببها على القرارات التأديبية لم ينص عليها المشرع السعودي مثل أداء القسم القانوني وتشكيل لجان للتحقيق.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على شكل القرار التأديبي

الشكل هو الصورة والقالب الخارجي التي يصدر فيها القرار الإداري بشكل عام بما فيها القرار التأديبي ([1])، ويختلف شكل القرار التأديبي تبعاً لسلطة التأديب الصادر منها القرار هل هي سلطة تأديب رئاسية أم سلطة تأديب شبه قضائية (لجنة تأديب).

ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريان أن هناك بعض الشكليات التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري، ومنها كتابة تاريخ القرار حيث لا يعتبر كأصل عام شرطاً من شروط صحة الشكلية في القرار الإداري، وإنما هي شكلية ثانوية لا يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري([2])، وان كان لكتابة التاريخ أهمية خاصة في القرار التأديبي لكونه يفيد في اكتشاف عيب عدم الاختصاص بمعرفة نطاق الاختصاص الزمني لمصدر القرار([3])، أو مخالفة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية([4])، إلا أن الخطأ المتعمد وغير المتعمد بتاريخ القرار لا يترتب عليه بطلان القرار([5]).

(1) سليمان الطماوي،القضاء الإداري" قضاء الالغاء" الكتاب الاول، مرجع سابق، ص 737

- كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 472

(2) نواف كنعان، القانون الإداري " الكتاب الثاني"، مرجع سابق، ص 264

(3) مهند سعد البشتاوي، عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته في القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 53

(4) كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 483

(5) سليمان الطماوي،القضاء الإداري" قضاء الالغاء" الكتاب الاول، مرجع سابق، ص 737

كما استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن التوقيع أو التصديق على القرار من الجهة التي أصدرته شكلية جوهرية إذا ورد نص قانوني يقضي بوجوب التصديق أو التوقيع على القرار، ويترتب على صدور القرار بدون هذا التوقيع بطلان القرار التأديبي([1])، فيما يرى البعض أن التوقيع على القرارات لازم ولو لم يرد به نص، باعتبار التوقيع على المحرر من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل الكتابي للقرار الإداري([2]).

ولا يميل الباحث إلى هذا الرأي الذي يعتبر أن التوقيع ملزم في القرارات التأديبية ولو لم يرد به نص، ويمكن التفرقة في ذلك بين القرار الفردي الصادر من قبل السلطة الرئاسية وبين القرار الصادر من المجلس التأديبي، حيث أن الثاني دون الأول يلزم فيه التوقيع، وان كان يترتب على التوقيع نتيجة هامه، وهي معرفة ما إذا كان قد صدر القرار من صاحب الاختصاص أو من قبل المفوض بالتوقيع الذي يسبق توقيعه عادة بعبارة (عنه)، وإن ذلك لا يتعلق سوى بالإثبات، حيث يقع على الجهة الإدارية في هذه الحالة إثبات صدور القرار التأديبي من صاحب الاختصاص أمام القاضي الإداري، وبالتالي فان صدور القرار التأديبي بدون توقيعه ممن قام بإصداره لا يترتب عليه بطلان القرار التأديبي، ولم ينص المشرع الأردني والسعودي على اشتراط توقيع القرار التأديبي.

وسوف نحاول في هذا المطلب أن نبين الشكليات التي توثر على صحة القرار التأديبي، ونعرض ما يتم فيها من تطبيقات قضائية في قضاء محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم .

---

(1) نواف كنعان، القانون الإداري " الكتاب الثاني"، مرجع سابق، ص 266

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، 2010، ص 278

- وراجع في ذلك سليمان الطماوي،القضاء الإداري" قضاء الالغاء" الكتاب الاول، مرجع سابق، ص 737

الفرع الأول: الكتابة

من المتفق عليه في الفقه الإداري أن القرار الإداري لا يلزم أن يصدر بشكل محدد، ويمكن أن يصدر بصورة كتابية أو شفوية، إلا أن القرار التأديبي لا يمكن أن يصدر إلا بصورة كتابية وبغض النظر عن الجهة مصدرة القرار سواء كانت سلطة رئاسية أم مجلس تأديبي ، وآيا كان نوع العقوبة المقررة بسيطة كانت أم جسيمة.

ولم ينص التشريع الأردني والسعودي صراحة على كتابة القرار التأديبي، إلا انه يفهم ضمنياً من النصوص المتعلقة بالتأديب،حيث نص المشرع السعودي في المادة (35) من نظام تأديب الموظفين على انه " .. ولا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه واثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به" ومن لفظ إثبات ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به يفهم أن القرار التأديبي يكون كتابة، وفي التشريع الأردني نصت المادة (157) من نظام الخدمة المدنية على انه " يحفظ في ملف الموظف نسخ من الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي أوقعت عليه" وهذا الحفظ لا يتصور إلا بموجب قرار مكتوب، ولقد استقر العرف الإداري على أن الجهة الإدارية لا تصدر قراراتها التأديبية إلا بشكل كتابي.

الفرع الثاني: كتابة بيانات الموظف المحال للتأديب

من الأشكال الجوهرية في القرار التأديبي بيان اسم ووظيفة من صدر بحقه القرار التأديبي، وعدم كتابة هذه البيانات إشكالية جوهرية تعيب القرار التأديبي وتجعله قابلاً للإلغاء لأنها تؤثر في مضمون ومحتوى القرار، وهذا أمر طبيعي لكون أي قانون أو قرار إداري تأديبي لابد أن يحتوي على صفة المخاطب به.

ويرى الباحث أن ذكر إي معلومات قد تدل على صفة الموظف الصادر بحقه القرار قد تكون كافيه، حيث يمكن الاكتفاء بكتابة الرقم الوظيفي للموظف، أما ذكر المرتبة أو الفئة فان ذلك يعيب القرار لأنها لا تدل على شخص المخاطب بالقرار، كما أن الخطأ المادي البسيط في بيانات الموظف في القرار التأديبي والتي ليس من شأنه أن تؤثر على الدلالة في معرفة الموظف المعاقب كالخطاء في الاسم الأول أو بأحد الأحرف أو بالرقم الوظيفي، يمكننا أن نعتبرها شكلية ثانوية لا تؤثر في فحوى القرار التأديبي ولا يترتب عليها بطلانه .

الفرع الثالث: كتابة اسم ووظيفة مصدر القرار

يعتقد الباحث أن عدم كتابة وظيفة مصدر القرار في القرار التأديبي إشكالية جوهرية ويترتب على إغفالها بطلان القرار التأديبي، لكون الاختصاص التأديبي ليس حق شخصي بل هو حق وظيفي اكتسبه الموظف من الوظيفة التي يشغلها، ويترتب على كتابة المسمى الوظيفي نتائج هامه تتمثل في : تحديد شخص مصدر القرار وبالتالي معرفة ما إذا كان مختص بإصدار القرار التأديبي أم لا، وكذلك معرفة ما إذا كان مصدر القرار صاحب اختصاص أصيل أم انه يمارس الاختصاص بالتكليف حيث يضاف في هذه الحالة للمسمى الوظيفي عبارة (المكلف).

أما ما يتعلق بكتابة الاسم إلى جانب المسمى الوظيفي، فيعتقد الباحث أنها إشكالية ثانوية غير جوهرية ولا يترتب على إغفالها تعيب القرار التأديبي، إلا أن ذلك يتعلق بالإثبات أيضاً، والتوقيع إلى جانب المسمى الوظيفي يكفي كدليل لإثبات صدوره من المختص.

ولم يجد الباحث لهذه الصورة أيضاً أي تطبيق قضائي يتعلق بالقرارات التأديبية في قضاء محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم.

الفرع الرابع: تسبيب القرار التأديبي

ويقصد بتسبيب القرار التأديبي ذكر الأسباب التي أدت إلى اتخاذ القرار ([1])، وبمعنى آخر بيان الأسباب التي قام عليها القرار ([2])، ولقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن تسبيب القرار التأديبي أمراً واجباً ولو لم ينص عليه القانون، لكون التسبيب ضمانة أساسية من الضمانات التي تحمي الموظف من تعسف الإدارة([3]).

ولقد نص كل من المشرع الأردني والسعودي على اشتراط تسبيب القرار التأديبي([4])، ولقد اشترط جانب الفقه أن يكون تسبيب القرار التأديبي في صلبه([5])، فيما ذهب جانب آخر إلا انه يمكن أن يكون التسبيب ملحقاً بالقرار عن طريق رسالة توضيحية مرفقة بالقرار نفسه، وأن لا يكون بالإحالة إلى رأي آخر ما لم يعلن مصدر القرار صراحة لتبنيه لمضمون وفحوى هذا الرأي([6]).

ولا يتفق الباحث مع ما ذهب إليه جانب من الفقه في الاكتفاء بأن يكون التسبيب مرفق بالقرار، ويعتقد بضرورة إثبات هذا التسبيب في صلب القرار، لكون ذلك يتنافى مع الحكمة من تسبيب القرارات التأديبية في حماية الموظف العام، لكون هذه الورقة المرفقة قد تفقد أو يتم إرفاق

---

(1) كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 485

(2) مهند سعد البشتاوي، عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته في القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 49

(3) نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، المجلد السابع ، العدد السادس 1992ص 131

(4) حيث اشترط المشرع الاردني التسبيب في البند (5) من الفقرة (أ) للمادة (140) من نظام الخدمة المدنية
- كما اشترط المشرع السعودي التسبيب في المادة (34) من نظام تأديب الموظفين

(5) نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مرجع سابق، ص 154

(6) علي خطار، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن " دراسة مقارنة، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية ، عمان، المجلد 22(أ)، العدد 6، 1995، ص 3106

ورقة أخرى غيرها لا تتوافق مع وقائع المخالفة محل العقوبة، ونرغب من المشرع السعودي والأردني النص صراحة على أن يكون التسبيب في صلب القرار.

ويترتب على عدم التسبيب بطلان القرار التأديبي **وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها** " وبما أن لجنة التحقيق ومن بعدها المستدعى ضده لم يُحددا المسؤوليات والصلاحيات- المنوطة بالمستدعية- والتي أخلت بها، وبما انه يجب على الإدارة أن تصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم لها، ذلك أنه من المقرر فقهاً وقضاءً أن الأصل في قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية أنها مقررة للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وبما أن القاعدة المستقرة تقضي بأن مخالفة تلك القواعد والإجراءات تستتبع بطلان القرار الإداري وذلك باعتبار أن هذه الشكليات والإجراءات تمثل ضمانه للأفراد ومخالفتها تشكل إخلالاً بهذه الضمانة. وعليه يكون القرار المشكو منه باطلاً لمخالفته للنظام وعدم مراعاة الشكل الذي رسمه نظام الخدمة المدنية لإصداره وهو التسبيب، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه" ([1])

يشترط في تسبيب القرار التأديبي أن يكون محدداً وواضحاً دون غموض أو إبهام، بحيث يكون من السهل فهم واستيعاب المبررات القانونية والواقعية والتي دفعت سلطة التأديب لإصدار القرار التأديبي([2])، وذلك بأن تحدد جهة التأديب بدقة نوع المخالفة المرتكبة وان لا تستند فقط إلى الصياغة العامة للمخالفة التأديبية والتي وردت في التشريع كعبارة (الإخلال بواجبات الوظيفة)، حيث يجب أن تحدد ما هو الفعل الذي ارتكبه والذي اعتبرته نوع من أنواع الإخلال بواجبات الوظيفة، لان ذلك يعتبر قصور في التعليل والتسبيب، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها " وبما أن المستدعى ضده بين سبب هذا القرار بأنه إخلال المستدعي كمأمور تنفيذ بواجبات

---

(1) عدل عليا رقم 2007/517(هيئة خماسية) بتاريخ 2008/2/27م شبكة القسطاس www.alqstas.com

(2) كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 490

الوظيفة، دون أن يبين وجه إخلال المستدعي بهذه الواجبات أي دون أن يبين المخالفات المسلكية التي اقترفها، وعليه يكون قراره مشوباً بعيب القصور في التعليل والتسبيب"([1]).

كما أن ذكر المادة القانونية فقط لا يعتبر تسبيب للقرار التأديبي وبذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها " فإن مجرد ذكر المادة القانونية لا يعد تسبيباً للقرار الإداري، لان ذكرها لا يوضح الأسباب التي من اجلها صدر القرار المشكو منه بصورة جلية يفهمها من صدر القرار ضده. ويعتبر القرار بهذا الشكل في حكم القرار الخالي من التسبيب"([2]).

ويترتب على التسبيب نتائج هامة وهي كونه يسمح للقضاء الإداري بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة من خلال رقابتها على عنصر السبب للقرار التأديبي، وبذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها " وحيث أن اشتمال القرار الإداري على التسبيب يعني إفصاح الإدارة عن السبب. وحيث أن هذا الإفصاح انما يدخل في ركن رئيسي من أركان القرار الإداري ركن الشكل والإجراءات. وحيث انه يتعذر على القضاء فحص صحة سبب القرار الإداري ومشروعية هذا السبب إذا ما افتقد القرار الإداري للتسبيب. إذ أن المحكمة تراقب سبب القرار الإداري من خلال مكونات تسبيبه"([3]).

الفرع الخامس: التقيد بنفس اللفظ الذي أطلقه المشرع في وصف العقوبة

يجب على السلطة التأديبية أن تستخدم نفس اللفظ الذي أطلقه المشرع في وصف العقوبة التأديبية، وان لا تستعمل مصطلح مرادف لها كان تستعمل عبارة اللوم بدلاً من التنبيه، حيث

---

(1) عدل عليا رقم 2009/445(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/1/27م شبكة القسطاس www.alqstas.com
وراجع في ذلك قرارها رقم 2007/517(هيئة خماسية) بتاريخ 2008/2/27م

(2) عدل عليا رقم 2010/135(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/10/14م شبكة القسطاس www.alqstas.com
- وانظر في ذلك قرارها رقم 2010/482(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/4/27

(3) عدل عليا رقم 2010/159(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/7/20م شبكة القسطاس www.alqstas.com ،

قضت محكمة العدل العليا بقولها" والعبرة في تكييف الإجراء الإداري هو للوصف الذي يعطيه له التشريع للتعبير الذي تستعمله الإدارة إذ ليس لها صلاحية تغيير الاصطلاح القانوني"([1])

أما الخطأ في ذكر المادة القانونية فقد استقر القضاء الإداري على أن لا يترتب عليه إلغاء القرار التأديبي، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث جاء بحكم لها " أن الخطأ في ذكر المادة القانونية لا يوجب إلغاء القرار الإداري، ما دام أن للمجلس صلاحية إصدار ذات القرار بالاستناد إلى مادة أخرى ويمكن حمله على الوقائع الثابتة في ملف الدعوى"([2]).

وتعتبر هذه الصورة نادرة الحدوث في القرارات الإدارية، ولم نجد لها اي تطبيقات قضائية في قضاء محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم.

تبين لنا في نهاية البحث في الرقابة على عنصر الشكل والإجراءات في القرارات التأديبية،أن الطعن بالقرارات التأديبية أمام محكمة العدل العليا ينصب في الإجراءات أكثر من شكل القرار ذاته، مثل عدم إعلام الموظف خطياً بالتهمة الموجهة إليه، وعدم استجواب الموظف، وعدم مواجهة الموظف بالتهم، وعدم تمكين الموظف من حقه بالدفاع عن نفسه، وعدم اخذ القسم القانوني من الشهود، وعدم تشكيل لجنة التحقيق بالعدد الذي نص عليه النظام، وعدم إجراء التحقيق من كافة أعضاء لجنة التحقيق، بل أن اغلب القرارات التأديبية التي تم إلغاها كان نتيجة لعيب في الشكل والإجراءات، وربما يرجع ذلك إلى كثرة الإجراءات التي نص عليها نظام الخدمة المدنية، كضمانة للموظف والتي لم تراعيها سلطة التأديب.

ولم نجد أحكام لديوان المظالم تتعلق بتعيب القرار التأديبي بعيب الإجراءات، ويمكننا أن نرجع ذلك إلى احد سببين: أولهما أن المشرع السعودي لم ينص على بعض الإجراءات كما نص

---

(1) عدل عليا رقم 1985/105،(هيئة خماسية) بتاريخ 1986/5/31م شبكة القسطاس www.alqstas.com

(2) عدل عليا رقم 1979/86،(هيئة خماسية) شبكة القسطاس www.alqstas.com ، وراجع في ذلك حكمها رقم 1986/117(هيئة خماسية) بتاريخ 1987/2/10

عليها المشرع الأردني، والتي طعن بالقرارات التأديبية أمام محكمة العدل العليا بسببها مثل أداء القسم القانوني وإعلام الموظف خطياً بالمخالفة، وكذلك ما يتعلق بتشكيل لجان التحقيق، ثانيهما: لقلة الطعن بالقرارات التأديبية أمام ديوان المظالم من قبل الموظفين، وذلك أما لاقتناعهم بالعقوبة الصادرة بحقهم وبسلامة الإجراءات المتخذة فيها أو بسبب عدم معرفة بعضهم بحقوقهم المتعلقة بالتأديب، أو بسبب عدم رغبتهم بالدخول في معترك جديد مع الجهة الإدارية، أو بسبب طول فترة بت ديوان المظالم بالطعون التي ترفع أمامه حيث نجد أنها تمتد بين سنه إلى سنتين في الغالب وفي بعض الحالات بأكثر من ذلك، كما قد تكون العقوبة بسيطة ويرى الموظف أنها لا تستحق كل هذا العنا والمراجعات أمام ديوان المظالم.

الفصل الثاني

الرقابة على العناصر الداخلية (الموضوعية) للقرار التأديبي

نتناول في هذا الفصل من الدراسة العناصر الداخلية للقرار التأديبي، والعناصر الداخلية للقرار التأديبي تتمثل بعنصر المحل والسبب والغاية، ويطلق عليها العناصر الموضوعية لأنها تتعلق بموضوع القرار وفحواه، حيث يكون هناك ترابط بين سبب القرار التأديبي ومحله وغايته.

وسوف نفصل في هذه العناصر ونبين العيوب المتصلة بهذه العناصر والتي من خلالها يفرض القضاء الإداري رقابته على القرار التأديبي، وسوف نتناول في المبحث الأول الرقابة على عنصر المحل ثم نتناول في المبحث الثاني الرقابة على عنصر السبب ونتناول في المبحث الثالث الرقابة على عنصر الغاية.

المبحث الأول

الرقابة على ركن المحل

يجب أن يكون لكل قرار إداري محل معين، ويتنوع محل القرار الإداري بحسب نوع القرار وما إذا كان قراراً تنظيمياً أم قراراً فردياً، فمحل القرار التنظيمي يكون بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام، أما القرار الفردي فيكون هذا الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء لمركز ذاتي([1]).

تقتضي دراسة رقابة القضاء الاداري على محل القرار التأديبي، أن نبين في البداية ماهية عنصر المحل والعيب المتصل به، وصور العيب المتصل بالمحل وتطبيقات القضاء الإداري في بلدي الدارسة على هذه الصور على النحو الأتي.

---

(1) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997، ص 231

المطلب الأول

ماهـية المـحـل

لمساعدتنا على فهم التطبيقات القضائية لمحكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم على عنصر المحل، فإن ذلك يتطلب أن نبين أولاً من الناحية النظرية المقصود بمحل القرار التأديبي وما يشترط فيه والعيب المتصل به وذلك على النحو الآتي.

الفرع الأول: المقصود بالمحل وشروط صحته

أولاً: تعريف المحل:

يقصد بمحل القرار الإداري" الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة"([1])، وعرفه البعض بأنه" الأثر القانوني الذي يرتبه القرار"([2])، فيما ذهب آخرون إلى انه يقصد بالمحل"موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء"([3]).

فالقرار التنظيمي يرتب أثار قانونية عامة ومجردة، ومثال ذلك أن تصدر الجهة الإدارية قرار تنظيمي تقرر فيه أن كل من يصدر بحقه ثلاث قرارات تأديبية خلال سنه يلحق بدورة تدريبية عن السلوك الوظيفي لمدة سبعة أيام، فمحل هذا القرار هو دورة تدريبية إجبارية تتعلق بكل موظف يحصل على ثلاثة قرارات تأديبية خلال سنه حيث أن هذا الأثر عام ويخاطب جميع الموظفين وليس خاص بموظف معين.

---

(1) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري" دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 561

(2) علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطبعة كنعان، الأردن، 1995، ص 613

(3) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997، ص 231

أما القرار الفردي فأن الأثر القانوني يكون بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي أو فردي، حيث أن الأثر القانوني الذي يترتب عليه فهو خاص بهذا الموظف بالذات ولا يتعلق بباقي الموظفين، كقرار نقل موظف أو ترقيته حيث أن أثر هذا القرار يتعلق بالموظف الذي صدر له هذا القرار فقط.

ومحل القرار التأديبي يتمثل بنوع العقوبة التأديبية التي تتخذ بحق الموظف كجزاء على مخالفة ارتكبها، فالقرار التأديبي الذي يتضمن الحسم من راتب الموظف يكون محله استقطاع جزء من راتب هذا الموظف، والقرار التأديبي الذي يتضمن الاستغناء عن الخدمة يكون محله الاستغناء عن خدمات الموظف.

ويوجد محل القرار التأديبي دائماً في منطوقه، وتنصب رقابة القضاء الإداري على المحل من خلال هذا المنطوق، وبالتالي تسهل رقابة القضاء الإداري على عنصر المحل من خلال إطلاعه على هذا القرار لمعرفة مدى توافقه مع القواعد القانونية من عدمه.

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في محل القرار التأديبي.

يشترط في المحل الذي يرتبه أي قرار إداري كما هو في محل القرار التأديبي أن يكون هذا المحل ممكناً وجائزاً قانوناً، وأكدت محكمة العدل العليا على هذين الشرطين في تعريفها للقرار الإداري والذي جاء فيه" .. للقرار الإداري والذي تعرفه محكمتنا بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً"([1]).

(1) عدل عليا رقم 2011/134(هيئة خماسية) بتاريخ 2011/10/6 شبكة القسطاس www.alqistas.com

1- أن يكون محل القرار جائزاً:

يقتضي هذا الشرط أن يكون القرار التأديبي جائزاً في ظل الأوضاع القانونية القائمة وقت صدور القرار، بمعنى أن لا يخالف الأثر القانوني الذي يحدثه القرار القواعد القانونية السارية أو المبادئ العامة للقانون([1]).

فإذا كان محل القرار التأديبي مخالفاً للقواعد القانونية أو المبادئ العامة للقانون، كان القرار معيباً في محله وجديراً بالإلغاء، كان تعاقب سلطة التأديب الموظف بعقوبة لم ينص عليها المشرع، أو أن تتعارض هذه العقوبة التأديبية مع أحد المبادئ القانونية العامة التي نص عليها النظام أو تلك المستخلصة من أحكام القضاء الإداري.

2- أن يكون محل القرار ممكناً:

يقصد بهذا الشرط أن يكون اثر القرار الإداري ممكن تحقيقه من الناحية القانونية أو من الناحية العملية، ومثال الاستحالة العملية أن يصدر قرار تأديبي بحجب الزيادة السنوية عن موظف انتهت علاقته بالوظيفة، حيث وان كان للجهة الإدارية معاقبة الموظف بعد تركه للوظيفة إلا أن عقوبة حجب الزيادة السنوية يستحيل تطبيقها لكون الموظف ليس على رأس العمل ولا يتمتع بأي زيادة سنوية لكي يتم حجبها، وإذا كان تحقيق هذا الأثر مستحيل من الناحية العملية فان ذلك يؤدي إلى انعدام القرار لاستحالة تحقيق أثره([2]).

ومثال الاستحالة القانونية أن يصدر قرار تأديبي بالاستغناء عن خدمات موظف وهو في الأساس موظف انتهت علاقته بالوظيفة وتم إحالته للتقاعد قبل صدور القرار التأديبي، حيث لا يمكن أن يرتب هذا القرار أي أثار من الناحية القانونية.

---

(1) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 297

(2) حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 381

الفرع الثاني: العيب المتصل بعنصر المحل

يطلق على العيب المتصل بعنصر المحل عيب مخالفة القانون، ويقصد بعيب مخالفة القانون الخروج على الأحكام الموضوعية للقانون([1])، ويستخدم بعض الفقهاء مصطلح عيب مخالفة القواعد القانونية أو مصطلح مخالفة الأحكام القانونية بدلاً من اصطلاح مخالفة القانون([2]).

وعيب مخالفة القانون بمعناه الضيق اصطلاح يستخدم لتعبير عن العيب المتعلق بعنصر المحل فقط، ولا ينصرف إلى عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع والذي يتعلق بالعيوب الأخرى التي تصيب عناصر القرار الإداري كالاختصاص والشكل والإجراءات أو السبب أو الغاية.

ويعتبر القرار التأديبي معيباً بعيب مخالفة القانون إذا لم تتفق العقوبة التأديبية التي قامت الجهة الإدارية بإيقاعها على الموظف مع أحكام القانون، ولا يقصد بعيب مخالفة القانون مجرد مخالفة نصوص القانون العادي، ولكن مدلوله أوسع من ذلك بكثير([3])، حيث ينصرف معنى المخالفة إلى مخالفة أي قاعدة قانونية مهما كان مصدرها.

ولقد نص المشرع الأردني على هذا العيب في الفقرة (ب) للمادة (10) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 والتي نصت على أن من أسباب إلغاء القرار الإداري " مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها"، وكذلك نص المشرع السعودي على هذا العيب في الفقرة (ب) للمادة (13) من نظام ديوان المظالم والتي جاء فيها" مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها".

ومن خلال ما نص عليه كل من المشرع الأردني والسعودي في المادتين السابقتين يتبن لنا أن هناك ثلاث صور لعيب مخالفة القانون وهي المخالفة المباشرة للقانون أو الخطأ في تطبيقها أو

---

(1) حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 378

(2) علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 613

(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول،قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 795

الخطاء في تأويلها وتفسيرها، والتي سوف نتناولها بشي من التفصيل في المطلب الثاني من هذه الدراسة.

الفرع الثالث: مصادر القواعد القانونية([1])

لا يقصد بمخالفة القانون تلك القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية فقط، بل يشمل أية قاعدة قانونية تكون الإدارة ملزمة بها أياً كان مصدرها، سواء كانت تلك القاعدة مكتوبة أو غير مكتوبة، فالعبرة في تقرير التزام الجهة الإدارية بهذه القاعدة يكون في مضمونها وليس في شكلها([2])، وكل مخالفة لأي قاعدة قانونية مجردة أياً كان مصدرها، وكل مساس بمركز قانوني مشروع، يعد مخالفة للقانون يترتب عليها الحكم بإلغاء القرار ([3]).

وسوف نتناول في هذا الفرع مصادر القواعد القانونية للقرارات الإدارية بشكل عام، ثم نحدد من بين هذه المصادر ما يعتبر مصدراً للقواعد القانونية في القرارات التأديبية.

أولاً: مصادر القاعدة القانونية المكتوبة:

يجب أن لا يخالف محل القرار الإداري أي نص من نصوص القواعد القانونية المكتوبة، ويكون على الجهة الإدارية احترام هذه النصوص وأي اثر قانوني مخالف لنص تشريعي يترتب عليه بطلان القرار لمخالفته للقانون، وتتمثل القواعد القانونية المكتوبة التي يجب على الجهة الإدارية أن لا تخالف نصوصها في قراراتها الإدارية، بالدستور و القانون العادي واللوائح.

---

(1) لمزيد من التفصيل راجع، سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول،قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 796 وما بعدها.

أ- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 174 وما بعدها

ب- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 729 وما بعدها

(2) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 174

(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول،قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 796

والدستور أسمى قوانين الدولة حيث يحدد فيه شكل الدولة ونوع نظام حكمها وينظم السلطات ويحدد اختصاصها، وهو ملزم لجميع السلطات في الدولة ويطلق عليه في المملكة العربية السعودية(النظام الأساسي للحكم).

أما **القوانين العادية** فإنها تلي الدستور في القوة ويجب فيها أن تكون مطابقة للدستور وان لا تخالف أحكامه، وهي المصدر في تحديد الأثر القانوني للقرار التأديبي، حيث تنص على العقوبات التأديبية التي يجوز للجهة الإدارية معاقبة الموظف المخالف بها ،وتتمثل فيما يتعلق بتأديب الموظفين في الأردن بنظام الخدمة المدنية، وفي السعودية بنظام الخدمة المدنية ونظام تأديب الموظفين، حيث يجب أن يتوافق محل القرار التأديبي(العقوبة التأديبية) مع نصوص هذا النظام.

اللائحة هي القواعد العامة المجردة التي تصدر من السلطة التنفيذية في الحدود التي يرسمها الدستور والنظام، وهي قواعد تنظيمية قد تكون مرتبطة بالقانون وغايتها تنفيذ أحكامه وتسمى (باللوائح التنفيذية)، وتأتي في تدرج القواعد القانونية بعد القانون مباشرة ([1])، وإذا خرجت هذه اللوائح مخالفة لنصوص الدستور أو النظام فتكون باطلة ولا تصح أن تكون مصدر للقاعدة القانونية، وفي الأردن لا توجد لوائح تتعلق بتأديب الموظف العام، وفي السعودية لم تتضمن اللوائح المتعلقة بالخدمة المدنية أي عقوبات إضافية على خلاف ما نص عليه النظام.

ثانياً: مصادر القاعدة القانونية غير المكتوبة:

إذا كانت الجهة الإدارية ملزمة باحترام القواعد القانونية المكتوبة فإنها ملزمة بنفس الدرجة باحترام القواعد القانونية غير المكتوبة، والقواعد القانونية غير المكتوبة والتي تلتزم الجهة الإدارية

(1) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 177-178

باحترامها وعدم مخالفتها في قراراتها الإدارية تتمثل بالعرف الإداري والمبادئ العامة للقانون والأحكام القضائية النهائية.

والعرف الإداري هو أن تسير الإدارة على نحو معين، في مواجهة حالة معينة، بحيث تصبح القاعدة التي تلتزمها مختارة بمثابة القانون المكتوب([1])، ويجب في العرف ليكون مصدراً من مصادر القواعد القانونية أن يستمر العمل فيه بصورة منتظمة وبصفة دائمة، وان يكون هذا العمل عاماً بمعنى أن يطبق على كافة الموظفين، وألا ينطوي على مخالفة لنص قانوني، وان يرسخ الاعتقاد لدى الكافة بإلزام هذه القاعدة وضرورة احترامها([2]).

أما **المبادئ العامة للقانون** فهي قواعد قانونية استخلصها القاضي الإداري من الاتجاهات العامة للتشريع، حيث يجب على الجهة الإدارية الالتزام بهذه القواعد التي اقرها القضاء الإداري طالما أن المشرع لم يصدر نصوص يخالف فيها هذه القواعد([3]).

والمبادئ العامة للقانون كثيرة وسبق أن فصلنا البحث فيها في الفصل التمهيدي، ونذكر منها مبدأ عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة عن مخالفة واحدة، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة التأديبية.

أما **الأحكام القضاء النهائية** فمثالها ما يصدر عن القاضي الجنائي فيما يتعلق بالمخالفات الجنائية التي يرتكبها الموظف العام، حيث إذا صدر قرار بإدانة موظف فلا تستطيع الجهة الإدارية إصدار قرار بحفظ التحقيق تأسيساً على انه لم يرتكب مخالفة، وقد أدانه حكم جنائي بارتكابها.

---

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 817

(2) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 180

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 734

الفرع الرابع: تحول القرار التأديبي بعيب المحل وتغطية عيب المحل

ابتدع القضاء الإداري نظرية التحول في القرار الإداري، والتي بمقتضاها يتحول القرار الإداري المعيب في محله من قرار غير مشروع إلى قرار مشروع، إذا انطوى مضمونه على عناصر قرار صحيح([1]).

إلا أن هذه النظرية والتي ابتدعها القضاء الإداري تفادياً لإلغاء القرار الإداري، من اجل استقرار المراكز القانونية، والمحافظة على الحقوق المكتسبة التي لا تتعارض مع مبدأ المشروعية، يمكن تطبيقها في بعض القرارات الإدارية إلا انه لا يمكن تطبيق هذه النظرية على العقوبة التأديبية، لكون القرار التأديبي ينطوي على جزاء ولا يمكن أن يضع القاضي الإداري نفسه محل الجهة الإدارية ويستبدل العقوبة التأديبية بعقوبة تتناسب مع ما نص عليه القانون، حيث يقتصر دور القاضي الإداري على مراقبة المشروعية في القرار التأديبي والحكم بإلغاء القرار الذي يخالف محله القانون.

وفيما يتعلق بتغطية عيب المحل فإن القرار الإداري المعيب بعيب المحل يمكن أن يكون مشروعاً في ظل الظروف الاستثنائية، وتطبق عليه نظرية الضرورة، كأن تصدر الجهة الإدارية قراراً تنظيمياً تضيف فيه بعض العقوبات التأديبية الجديدة التي لم ينص عليها القانون في ظل ظرف استثنائي كسبب وقوع الحرب وعدم انعقاد البرلمان.

---

(1) لمزيد من التفصيل راجع في ذلك، عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 209 وما بعدها

المطلب الثاني

رقابة القضاء الإداري على عيب مخالفة القانون

يتعيب القرار التأديبي في محله ويخضع لرقابة القضاء الإداري من خلال ثلاث صور، مخالفة موضوع القرار المباشرة للقانون، أو خطأ مصدر القرار في تفسير القاعدة القانونية التي يتعلق بها موضوع القرار، أو الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع.

وسوف نحاول بيان الحالات التي يكون فيها القرار التأديبي مخالفاً للقانون من خلال هذه الصور، وتطبيقات محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم على هذه الصور.

الفرع الأول: المخالفة المباشرة للقانون

تكون المخالفة مباشرة للقانون عندما تتجاهل الجهة الإدارية القاعدة القانونية الملزمة كلياً أو جزئياً، وقد تكون المخالفة المباشرة إيجابية بأن تقوم الجهة الإدارية بإصدار قرار تحرمه القاعدة القانونية أو لم تنص عليه، أوقد تكون هذه المخالفة سلبية بأن تمتنع الجهة الإدارية عن أعمال قررتها القاعدة القانونية([1]).

والمخالفة المباشرة للقانون هي أكثر صور مخالفة القانون بروزاً إلا أنها أقلها حدوثاً، بسبب وضوح عمل الجهة الإدارية إلى حد كبير([2])، حيث أن النظام قد حدد بوضوح العقوبات التأديبية التي يجوز للجهة الإدارية إيقاعها على المخالف، ويستوي في ذلك أن تكون المخالفة لقاعدة قانونية مكتوبة كمخالفة نص النظام، أو مخالفة لقاعدة قانونية غير مكتوبة كمخالفة مبدأ من المبادئ العامة للقانون ([3]).

---

(1) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 299

(2) محمد صديق أحمد الفلاتي، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص 149

(3) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 235

ومن صور المخالفة المباشرة للقانون أن تقوم سلطة التأديب بمعاقبة الموظف بعقوبة لم ينص عليها النظام، مثل حرمانه من الإجازة أو تنزيله درجه أو نقله، وأي عقوبة تأديبية تصدر بحق موظف لم ينص عليها النظام يترتب على ذلك تعيب القرار التأديبي في محله الذي يرتبه ويكون القرار قد صدر مخالفاً للقانون ومستوجب للإلغاء.

ومن صور المخالفة المباشرة للقانون في القرار التأديبي معاقبة الموظف مرتين على ذات الفعل، حيث أن ذلك مخالف للمبادئ العامة للقانون وقد نص على ذلك صراحة المشرع الأردني بعدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف([1])، **ومن تطبيقات محكمة العدل العليا** ما قضت به بقولها "بما أن مدير المدرسة أوقع عقوبة الإنذار على المستدعي على المخالفة المشار إليها، وبما أن المستدعى ضده (مدير التربية والتعليم في جرش) **أوقع على المستدعي عقوبة حسم الاستحقاق لمدة ثلاثة أيام على المخالفة المسلكية ذاتها**، وبما أنه لا يوجد في أوراق الدعوى ما يفيد أن مدير التربية قام بسحب العقوبة التأديبية التي أوقعها مدير المدرسة أو إلغائها، **وبما أنه لا يجوز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة** من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (141) من نظام الخدمة المدنية انف الذكر، على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف، عملاً بالمادة (140/أ/3) من هذا النظام، **وعليه يكون القرار المشكو منه مخالفاً للنظام ويتعين إلغاؤه**"([2]).

ولا يعد من حالات تعدد العقوبات معاقبة الموظف جنائياً ثم تأديبياً حيث أن لكل منهما نظامه المستقل، أو إعادة الجهة الإدارية لإصدار قرار تأديبي جديد نتيجة لإلغاء القرار التأديبي الأول من المحكمة المختصة لعيب في الشكل، حيث يكون للجهة الإدارية تصحيح هذا العيب

---

(1) البند (3) من الفقرة (أ) للمادة (140) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007

(2) عدل عليا رقم 2008/324(هيئة خماسية) بتاريخ2009/1/21م شبكة القسطاس www.alqistas.com

وإصدار قرار جديد، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها" إن قرار محكمة العدل العليا بإلغاء قرار مجلس الوزراء المتعلق باتخاذ إجراءات تأديبية بحق المستدعي قد الغي القرار المطعون به لعيب في شكل القرار، بما لا يمنعه أن يعاقب مرة أخرى عن ذات الأفعال **دون أن يعد ذلك خروجاً على قاعدة عدم تعدد العقوبات،** بسبب أن **الحكم لم يصدر لان الموظف بريء** مما اسند إليه أو أن ما ارتكبه لا يشكل جريمة تأديبية **بل كان لعيب شكلي** لا يمس صلب الموضوع"([1]).

ومن صور المخالفة المباشرة للقانون صدور القرار التأديبي بأثر رجعي، والأصل في كافة القرارات الإدارية بما فيها القرار التأديبي أنها ترتب أثارها من تاريخ صدورها ولا يجوز أن يكون لها اثر رجعي، **وقضت محكمة العدل العليا بقولها** "وبما أنه لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية أثر رجعي كما استقر على ذلك اجتهاد القضاء الإداري، إذ أن مفعولها يجب أن يسري من تاريخ صدورها، وعليه يكون القرار المشكو منه مخالفاً للقانون من هذه الجهة ويتعين إلغاؤه"([2]).

ويثار تساؤل في حالة صدور نظام جديد وتضمن عقوبات تأديبية جديدة، فما هي العقوبات التي يمكن أن تطبقها السلطة التأديبية، هل هي العقوبات المقررة وقت ارتكاب المخالفة أم العقوبات الجديدة؟ إجابت محكمة العدل العليا على هذا التساؤل بان العقوبات التي يمكن تطبيقها على الموظف هي العقوبات السارية وقت صدور القرار التأديبي ، حيث قضت في ذلك بقولها" فأننا نجد **وإن كان ارتكب المستدعي جرم إعطاء مصدقة كاذبة خلال سنة 1986 عند سريان نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966 فأن العقوبة المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 وهي المستوجب الحكم بها من قبل السلطات التأديبية** بحق

---

(1) عدل عليا رقم 1983/65(هيئة خماسية) شبكة القسطاس www.alqistas.com

(2) عدل عليا رقم 2009/238(هيئة خماسية) بتاريخ2009/10/15م شبكة القسطاس www.alqistas.com

الموظف بما لهذا النظام من اثر مباشر باعتبار أن العلاقة بين الموظف والحكومة هي علاقة تنظيمية يحكمها القانون ساري المفعول.."([1]).

وتأسيساً على ما سبق لو أصدرت السلطة التأديبية قرارها التأديبي بمعاقبة الموظف بالعقوبة التأديبية المقررة وقت ارتكاب المخالفة وليس بالعقوبة التأديبية المقررة وقت إصدار القرار التأديبي فيكون هذا القرار مخالفاً للقانون وبغض النظر إذا كانت هذه العقوبة اخف أم اشد .

وإثبات عيب مخالفة القاعدة القانونية في القرار التأديبي يقع على الموظف الذي صدر بحقه القرار التأديبي، ويكون إثبات هذا العيب يسيراً إذا كانت المخالفة لقاعدة قانونية مكتوبة، حيث يشير الموظف إلى نص المادة التي خالفتها الجهة الإدارية، أما إذا كانت القاعدة غير مكتوبة فإن إثباتها يكون أكثر صعوبة على الموظف، ويقع عليه عبء إثبات وجود هذه القاعدة القانونية الغير مكتوبة([2])، ويترتب على مخالفة القاعدة القانونية بطلان القرار الإداري ولا فرق في أن تكون هذه مخالفة المباشرة للقانون عمديه أو غير عمديه([3]).

ولم يجد الباحث في تطبيقات ديوان المظالم على المخالفة المباشرة للقانون سوء قرار واحد يتعلق بمعاقبة الموظف بغير العقوبات التأديبية، حيث قضت في ذلك بقولها " وحيث إن المدعى عليها أفصحت عن أسباب تكليفه في جلسة 1426/12/22هـ والمتمثلة في أن المدعي غير ملتزم بأوقات العمل إضافة إلى حصوله على تقويم أداء (مرضي) خلال السنة الأخيرة التي لا تعدو أن تكون أسباباً لتأديب الموظف عبر تكليفه خارج مدينة الدمام مخالفة بذلك نظام تأديب الموظفين الذي حصر العقوبات بما يلي: الإنذار، اللوم، الحسم من الراتب، الحرمان من العلاوة، الفصل من الخدمة وهي عقوبات كفيلة بالردع والزجر، شريطة أن تتم الإجراءات الإدارية والعملية حسب ما

---

(1) عدل عليا رقم 1991/267(هيئة خماسية) بتاريخ1991/12/13م شبكة القسطاس www.alqistas.com

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 302

(3) حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 383

وضع لها من أنظمة وتعليمات وبناءً على ما تقدم ذكره فإن الدائرة تنتهي إلى إلغاء القرار محل الدعوى وما بني عليه من آثار"([1]).

الفرع الثاني: الخطأ في تطبيق القانون

وغالباً ما يتداخل الخطأ في تطبيق القانون مع عيب السبب، حيث تستند الجهة الإدارية في قرارها إلى وقائع غير صحيحة ولم تحدث إطلاقاً، أو أن تستند إلى وقائع لم يستوف فيها كامل الشروط التي نص عليها القانون لإصدار هذا القرار([2])، ومثال استناد الإدارة إلى وقائع غير صحيحة أن تصدر الجهة الإدارية قرار تأديبي يثبت فيه للقاضي الإداري عدم صحة الوقائع التي استندت إليها الجهة الإدارية بإصدار القرار التأديبي، ومثال استناد الإدارة إلى وقائع لم يستوف فيها الشروط القانونية، أي أن تكون الواقعة التي استندت إليها الجهة الإدارية لا تشكل ذنباً إدارياً مستوجباً لتوقيع العقوبة التأديبية.

وتأسيساً على ما سبق فإن رقابة القاضي الإداري على الخطأ في تطبيق القانون تكون على صورتين رئيسيتين: أولهما: الرقابة على صحة حدوث الوقائع التي يستند إليها القرار، وثانيهما: تقدير مدى تبرير الوقائع لإصدار القرار([3]).

ولم يجد الباحث تطبيقاً لهذه الصورة في قضاء محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية في ديوان المظالم يتعلق بالقرارات التأديبية، وإن أغلب الأحكام التي تصدر لقاء خطأ الإدارة في تطبيق القانون، تكون بتطبيق الجهة الإدارية لحالات العزل التي ينص عليها النظام، ومن تطبيقات ديوان المظالم حكمه الذي جاء فيه" ...وأما كون ما اتخذته جهة الإدارة كان من مقتضيات مصلحة

(1) حكم ديوان المظالم رقم 16/د/ف/29 لعام 1427هـ في القضية رقم 3/1022/ق لعام 1426هـ، جلسة 1427/8/9هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام(1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 726-727

(2) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 722

(3) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 238-239

العمل فلا يكفي أن يكون مبرراً لاستنادها في حالة المدعي على المادة 56/أ، لأن القول بهذا يلزم من اختزال بقية أسباب إنهاء الخدمة فيما ورد في الفقرة (أ) من المادة المشار إليها،..... وحيث الأمر ما ذكر فإن هذا يعني أن **جهة الإدارة المدعى عليها قد أخطأت في تطبيق النظام وتأويله،** مما يجعل القرار محل الطعن مشوباً بعيب الخطأ في تطبيق النظام، وبالتالي يتعين إلغاؤه"([1]).

كما قضى ديوان المظالم في حكم آخر بقوله أن "... القرار الشرعي الصادر ضد المدعي قد جاء خالياً من إثبات أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة(16/30/ب) المذكورة سالفاً، ولذا فإن فصله من عدمه منوط بما ستقرره الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية التي يجب عرض الموضوع عليها أولاً، إن جهة الإدارة المدعى عليها أصدرت قرار فصل المدعي استناداً على القرار الشرعي المشار إليه، وأوضحت في دفاعها أنها تمارس بشأنه أدنى قدر من سلطتها التقديرية وإنما تنفيذاً لمقتضى المادة (47) من لائحة موظفي وعمال المؤسسة، والمادتين 14/30و16/30 من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، وأنه لذلك فإن هذا الإجراء **يعتبر مشوباً بالخطأ في تطبيق النظام** ويخرج من نطاق التطبيق السليم إلى نطاق الخطأ، وترى الدائرة لذلك أن هذا القرار قد صدر مخالفاً للنص النظامي ومشوباً بعدم المشروعية مما يتعين معه إلغاؤه"([2]).

أما حالات الخطاء في تطبيق القانون على عزل الموظف حكماً في قضاء محكمة العدل العليا نجد أنها تتمثل في حالتين، أولها إصدار قرار بعزل الموظف قبل أن يكتسب الحكم القضائي الدرجة القطعية، حيث جاء بحكم لها " وحيث أن القرار المشكو منه باعتبار المستدعي معزولاً حكماً اعتباراً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية، صدر بتاريخ 2010/1/20 أي قبل أن

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 104/د/ف/15 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/1816/ق لعام 1424هـ، جلسة 1427/1/2هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام(1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 371-372

(2) حكم ديوان المظالم رقم 170/ت/3 لعام 1408هـ في القضية رقم 1/602/ق لعام 1407هـ غير منشور، مشار إليه لدى د.خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري" ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية"، مرجع سابق، ص 232

يكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية، فيكون القرار المشكو منه سابقاً لأوانه ويتعين إلغاؤه من هذه الجهة"([1])، وثانيها أن تقوم الجهة الإدارية بتكييف الجريمة المحكوم بها الموظف بأنها مخلة بالشرف أو الأخلاق العامة، ونجد أن تطبيق هذه الحالة أكثر من الحالة الاولى، كما أن محكمة العدل العليا لا تقول صراحة أن الإلغاء بسبب الخطأ بتطبيق القانون ، ومن ذلك ما جاء بحكمها " وحيث أن ما قام به المستدعي والتي على أساسها تم اعتباره معزولا حكماً وهي الانتساب لجمعية غير مشروعة (حزب التحرير) وتوزيع كراسات غير مشروعة(حزب التحرير) لا ينطبق عليه ما اجمع عليه الفقه والقضاء، فإنها لا تعتبر من الجرائم المخلة بالشرف والأخلاق العامة بالمعنى الوارد في المادة (1/أ/171) أنفة الذكر. وبما أن القرار المشكو منه ذهب خلاف ذلك فيكون مخالفاً للنظام ويتعين إلغاؤه)([2]).

ولم يجد الباحث أي قرار لمحكمة العدل العليا قالت فيه صراحةً أن الإلغاء بسبب الخطأ في تطبيق القانون، بل نجدها تكتفي بإلغاء القرار لمخالفة النظام ونرجو من المحكمة الموقرة أن تحدد في قراراتها الصورة التي تم فيها مخالفة القرار للنظام لما لذلك من المساعدة في فهم وترسيخ لمعنى المصطلح القانوني بشكل دقيق.

الفرع الثالث: الخطأ في تفسير القانون

وتعتبر هذه الصورة أخطر من الصور السابقة لكونها خفية، حيث أن الجهة الإدارية لأتنكر القاعدة القانونية أو تتجاهلها وإنما تعطي القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً، ويطلق على هذه الحالة أحياناً (الخطأ القانوني)([3])، والمرجع في تحديد مفهوم ومعنى القاعدة القانونية يكون

(1) عدل عليا رقم 2010/129(هيئة خماسية) بتاريخ2010/5/20م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(2) عدل عليا رقم 2012/236(هيئة خماسية) بتاريخ2012/9/13م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول،قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 833

للقضاء الإداري وليس للجهة الإدارية، وذلك من خلال رقابة القضاء الإداري على مشروعية أعمال الإدارة([1]).

وقد يكون الخطأ في تفسير القانون من قبل الجهة الإدارية متعمداً كأن تضيف عقوبة إلى العقوبات التأديبية المحددة في النظام، ومثل هذه الحالة يختلط فيها عيب مخالفة القانون بعيب الغاية، حيث على القاضي الإداري البحث عن قصد الإدارة من هذا التفسير الخاطئ، كما قد يكون الخطأ في تفسير القاعدة القانونية غير عمدي، نتيجة لعدم وضوح النصوص أو تعارضها مما يجعلها تحتمل التأويل أو الاختلاف في التفسير([2]).

وفيما يتعلق بالتطبيقات القضائية لمحكمة العدل العليا وديوان المظالم لهذه الصورة من صور مخالفة القانون تعتبر قليلة جداً، ولم نجد من بين هذه التطبيقات ما يتعلق بالخطأ في تفسير القانون بما يتعلق بالعقوبة التأديبية، وأن التطبيقات القضائية لهذه الصورة كانت في مواضيع تخرج عن نطاق موضوع البحث وبالتالي نرى عدم الحاجة إلى إبرازها هنا.

المبحث الثاني

الرقابة على ركن السبب

تعتبر الرقابة القضائية على سبب القرار التأديبي من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية، حيث يجب أن تستند سلطة التأديب في قرارها إلى أسباب صحيحة وواقعية تبرر إصدار القرار التأديبي، وبالرغم من أهمية رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري، إلا أنها نشأت في وقت متأخر ولا حق لنشأة جميع أوجه الإلغاء الأخرى([3]).

---

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية، 1985، ص 403

(2) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 305

(3) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 241

وتقتضي دراسة الرقابة على عنصر السبب كوجه من أوجه الإلغاء للقرار التأديبي أن نبين ماهية السبب ثم نبين الرقابة القضائية على عنصر السبب على النحو الاتي.

المطلب الأول

مـاهـية الـسـبب

يرجع السبق في تعريف وتحديد فكرة السبب في القانون الإداري إلى الفقيهين الفرنسيين " Duguit "و" Bonnard " وذلك فيما تناولاه من أبحاث ودراسات في هذا المجال، ولقد أطلق العميد " Duguit " على السبب مصطلح السبب الملهم ([1])، ويقتضي بيان ماهية السبب أن نبين المقصود بالسبب وما يشترط فيه وتمييزه عن باقي عناصر القرار التأديبي الأخرى، وذلك على النحو الأتي.

الفرع الأول: المقصود بعنصر السبب

يقصد بعنصر السبب في القرار التأديبي بأنه "حالة واقعية أو قانونية، بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل"([2])، وعرفه آخرون بأنه" الحالة القانونية أو الواقعية(المادية) التي تسبق صدور القرار الإداري والتي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة"([3]).

(1) أشرف عبدالفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء " دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي ونصوص القانون المصري، منشأة المعارف بالاسكندرية،2007 ص 22

(2) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 557

(3) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 331

وسبب القرار التأديبي بوجه عام" هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه"([1]) أو امتناعه عن القيام بعمل كان يجب عليه القيام به، وتأسيساً على ما سبق لا تستطيع الجهة الإدارية التحرك من تلقاء نفسها لإصدار قرار إداري، ما لم تتوفر وقائع أو ظروف مادية وقانونية تدفع رجل الإدارة لإصدار قرار إداري([2])، والقرار التأديبي شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، فسبب العقوبة التأديبية هو المخالفة المسلكيه التي ارتكبها الموظف، حيث تتدخل سلطة التأديب بما لها من صلاحيات فتصدر قرارها التأديبي بحق هذا الموظف المخالف، فإذا لم تتحقق هذه الأسباب القانونية أو الواقعية فلا تملك الجهة الإدارية أن تصدر قرارها التأديبي، لكون هذا القرار يفتقد لأساسه القانوني، ومن ثم يقع باطلاً([3]).

وقد تكون سلطة الإدارة تجاه أسباب القرار التأديبي مقيدة وقد تكون تقديرية، ففي حالة السلطة المقيدة تلتزم الجهة الإدارية بإصدار القرار التأديبي وفقاً للأسباب التي يحددها النظام، ومثال ذلك ما نص عليه المشرع الأردني في المادة (75) من نظام الخدمة المدنية بمعاقبة الموظف بعقوبة محددة عند حصول الموظف على تقدير ضعيف.

أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية فيكون لها الحرية في إصدار القرار عند توفر الأسباب الكافية لإصدار هذا القرار التأديبي، حيث يكون للجهة الإدارية تقدير توافر الأسباب المبررة لاتخاذ القرار من خلال مدى تقديرها للعمل الذي ارتكبه الموظف وما إذا كان يشكل مخالفة تأديبية أم لا، وذلك لكون أن المخالفات التأديبية لم ترد على سبيل الحصر.

---

(1) ميسون جريس الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري" دراسة مقارنة وتطبيقية في الأردن"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 1999م، ص 102

(2) حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 424

(3) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 218

وجدير بالملاحظة أن نفرق بين سبب القرار وبين تسبيبه، فالسبب يعتبر ركن من أركان صحة القرار التأديبي، ويترتب على تخلفه بطلان القرار التأديبي لكونه مشوب بعيب انعدام الأسباب، أما تسبيب القرار التأديبي والذي من خلاله تفصح الجهة الإدارية في صلب القرار عن السبب الذي بني عليه القرار، فيعتبر شكلاً من أشكال القرار التأديبي وان كان يسهل رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب، حيث يترتب على عدم تسبيب القرار التأديبي بطلان القرار التأديبي لعيب الشكل والإجراءات وليس لعيب السبب.

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في سبب القرار التأديبي

يشترط في السبب باعتباره احد عناصر القرار التأديبي أن يتوافر فيه الشرطان التاليان:

أولاً: أن يكون سبب القرار التأديبي صحيحاً:

ويقتضي هذا الشرط أن يكون سبب القرار التأديبي حقيقياً لا صورياً ولا وهمياً، حيث يجب أن تكون الوقائع التي استندت لها الإدارة في إصدار القرار التأديبي قد وقعت فعلاً، أما إذا كانت الأسباب التي استندت إليها سلطة التأديب في إصدار قرارها غير صحيحة ولا وجود لها كان القرار باطلاً لانعدام السبب([1]).

فقد جاء بحكم لديوان المظالم انه" .. إذا توافر لدى الإدارة المختصة الاقتناع بأن الموظف سلك سلوكاً معيباً ينطوي على خروج على مقتضيات الوظيفة والإخلال بكرامتها، أو بالثقة الواجب توافرها فيمن يقوم بأعبائها، وكان اقتناعها على هذا الوجه مجرداً عن الميل والهوى فثبت عليه

(1) حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 425

قرارها بإدانة سلوكه، واستنبطت هذا من وقائع صحيحة وثابتة مؤدية إلى النتيجة التي خلصت إليها، فإن قراراها في هذا الشأن يكون قائماً على سببه ومطابقاً للنظام حصيناً من الإلغاء"([1]).

ويجب أن تستند سلطة التأديب في سبب القرار التأديبي على مخالفات ارتكبها الموظف قبل صدور القرار التأديبي، وليس لها أن تستند إلى وقائع حدثت بعد صدور القرار التأديبي، ويستوي في هذه الأسباب الواقعية أو الأفعال التي ارتكبها الموظف أن تكون ايجابية وذلك بارتكاب عمل محظور أو أن تكون سلبية بالامتناع عن أداء عمل يجب عليه القيام به.

ويشترط الفقه الإداري لصحة سبب القرار الإداري أن يستمر وجود هذا السبب حتى وقت صدور القرار الإداري([2])، وأن كان ذلك متصور في بعض القرارات الإدارية كأن يتقدم موظف بطلب الاستقالة، حيث يجب أن يستمر وجود هذا الطلب إلى حين أن تصدر الجهة الإدارية قرار بقبول الاستقالة، أما إذا عدل الموظف عن هذه الاستقالة قبل إصدار القرار الإداري، فإن قرارها يكون معيباً في سببه لزوال هذا السبب، إلا أن هذا الشرط لا يمكن تصوره في القرارات التأديبية، حيث بمجرد ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية فان سبب القرار التأديبي يكون صحيحاً، أما استمرار الموظف بارتكاب المخالفة المسلكية كالاستمرار في الإهمال بالعمل، يكون للجهة الإدارية في هذه الحالة إصدار قرار تأديبي آخر وبإجراءات أخرى جديدة.

وإذا استندت الجهة الإدارية إلى عدة أسباب وتبين أن بعض هذه الأسباب غير صحيحة، فأن الفقه يميز في ذلك بين الأسباب الدافعة (الرئيسية) والأسباب الثانوية، ففي حالة الأسباب الرئيسية كان يتطلب النظام توافر عدة أسباب لإصدار القرار الإداري، فأن عدم صحة أي سبب من هذه

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 14/ت/1 لعام 1404هـ في القضية رقم 2/26/ق لعام 1403هـ غير منشور، مشار إليه لدى د.خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 242

(2) راجع في ذلك نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 334، عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 222، خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري "ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص 239

الأسباب يترتب عليه تعيب القرار بعيب السبب، أما إذا كانت هذه الأسباب ثانوية كان تستند الجهة الإدارية إلى عدة أسباب وتدرجها ضمن سبب رئيس وهو الإهمال في أداء العمل، فإن عدم صحة احد هذه الأسباب الثانوية لا يؤثر على صحة سبب القرار إذا كان القرار سيصدر بنفس مضمونه سواء وجد هذا السبب أو غاب([1]).

ثانياً: أن يكون سبب القرار التأديبي مشروعاً:

لا يكفي في القرار التأديبي أن يستند إلى وقائع صحيحة ارتكبها الموظف وحسب، بل يشترط أيضاً أن يكون هذا السبب مطابقاً للقانون([2])، بمعنى أن تشكل هذه الأسباب التي استندت إليها الجهة التأديبية في قرارها التأديبي مخالفة تأديبية، بان يندرج هذا العمل الذي ارتكبه الموظف ضمن المخالفات التأديبية التي نص عليها النظام أو اللوائح أو التعليمات.

فإذا توافرت في القرار التأديبي الأسباب الواقعية والقانونية، فيكون القرار التأديبي قائماً على أسبابه الصحيحة ومتفقاً مع النظام، وقضاء في ذلك ديوان المظالم بقوله" ... وبعد أن استعرضت أوراق الدعوى والقرار الشرعي الصادر بحق المدعي...المتضمن ثبوت إدانته،.... وما تقضي به المواد (14/30 و15/30 و16/30) من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية، خلصت إلى أنه بإعمال المواد النظامية المذكورة على القرار محل الطعن تبين أن الجهة المدعى عليها قد راعت أحكام النظام، وأن القرار المذكور قد قام على سببه الصحيح متفقاً مع أحكام النظام"([3]).

وان كان الأصل العام أن المخالفات التأديبية لم ترد على سبيل الحصر، وان للجهة الإدارية سلطة تقديرية في تحديد ما إذا كان العمل الذي ارتكبه الموظف يشكل مخالفة تأديبية من عدمه،

(1) لمزيد من التفصيل راجع مصطفى ابو زيد فهمي،المرجع السابق، ص 758 وما بعدها

(2) لمزيد من التفصيل راجع في ذلك حسين عثمان محمد عثمان و محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 151 وما بعدها

(3) حكم ديوان المظالم رقم 102/ت/3 لعام 1409هـ في القضية رقم 1/336/ق لعام 1407هـ غير منشور، مشار إليه لدى د.خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 242-243

إلا أنها في ذلك لا تستطيع أن تخرج عن قواعد المشروعية حيث يجب أن يندرج الفعل الذي ارتكبه الموظف تحت أي نوع من المخالفات المنصوص عليها.

وجدير بالملاحظة أن سلطة الجهة الإدارية تكون مقيدة في بعض الحالات التي نص عليها النظام كسبب لعزل الموظف، حيث بمجرد ثبوت هذه الأسباب تلتزم الجهة الإدارية بإصدار هذا القرار، وليس لها الاستناد إلى أسباب خلاف الأسباب التي نص عليها النظام.

الفرع الثالث: التمييز بين السبب وغيره من العناصر الموضوعية للقرار التأديبي

يقتضى بيان مفهوم عنصر السبب باعتباره عنصر من عناصر القرار التأديبي، أن نميزه عن غيره من العناصر الداخلية للقرار التأديبي، وتحديد مدى التداخل بين هذه العناصر.

أولاً: التمييز بين سبب القرار التأديبي ومحله:

يختلف عنصر السبب عن عنصر المحل من حيث أن عنصر المحل كما سبق بيانه يتعلق بالأثر القانوني الذي يحدثه القرار التأديبي، أما عنصر السبب فهو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار وتدفع السلطة التأديبية إلى إصدار قرارها التأديبي.

حيث أن سبب القرار التأديبي هو المخالفة التي ارتكبها الموظف، أما محل القرار التأديبي فهو العقوبة التأديبية التي أوقعتها السلطة التأديبية على الموظف.

ثانياً: التمييز بين عنصر السبب وعنصر الغاية:

أن عنصر الغاية هو الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه الجهة الإدارية من إصدار قرارها التأديبي، والمتمثلة كما سبق أن بينا في الفصل التمهيدي من هذه الدراسة بان العقوبة التأديبية تهدف إلى ردع الموظف لكي لا يعود إلى ارتكاب نفس المخالفة، وردع غيره من الموظفين بعدم ارتكاب هذه المخالفة وتحقيقاً لحسن سير المرفق العام، والعيب الذي يتعلق بعنصر الغاية هو عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها ، وهو ما سوف نفصل فيه في المبحث التالي.

أما عنصر السبب كما سبق بيانه هو الدافع الذي من خلاله تصدر الجهة الإدارية قرارها التأديبي، وعدم صحة الأسباب أو مشروعيتها يترتب عليه تعيب القرار التأديبي بعيب السبب أو انعدام الأسباب.

ورقابة القضاء الإداري على عنصر السبب أسهل من رقابته على عنصر الغاية، حيث بمجرد إطلاع القاضي الإداري يعرف السبب الذي دفع السلطة التأديبية لإصدار قرارها وذلك من خلال تسبيب القرار التأديبي، ويكون دور القاضي الإداري التأكد من صحة هذه الوقائع ومطابقتها للقانون، أما الرقابة على عنصر الغاية تتطلب التعرف على نية وقصد السلطة التأديبية من إصدار القرار التأديبي.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على سبب القرار التأديبي

ذهب جانب من الفقه ويتزعمهم الدكتور سليمان الطماوي إلى أن السبب وإن كان عنصر من عناصر القرار الإداري، إلا أن عيب السبب ليس عيباً قائماً بذاته وان قانون مجلس الدولة المصري لم ينص عليه صراحة من ضمن عيوب القرار الإداري، وإن ألغى مجلس الدولة قراراً ما بناه على عيب السبب فإن هذا لا يعني وجود وجه جديد من أوجه الإلغاء، لأن الإلغاء في هذه الحالة يرجع إما إلى عيب مخالفة القاعدة القانونية أو عيب الانحراف([1]).

فيما يذهب غالبية الفقه إلى اعتبار عيب السبب وجهاً مستقلاً من أوجه الإلغاء، وإن عيب السبب وان لم ينص عليه صراحة فإن عبارة مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء مرجع سابق، ص 937

تتضمن عيبين هما: عيب مخالفة القانون وعيب السبب، حيث أن المقصود بالخطأ في تطبيقها يقصد به الخطاء في تقدير الوقائع وهذا هو بالضبط عيب السبب([1]).

وحسناً فعل المشرع السعودي بالنص صراحةً على اعتبار أن عيب السبب وجه مستقل من أوجه الإلغاء، حيث نص على عيب السبب في الفقرة (ب) للمادة (13) من نظام ديوان المظالم، أما المشرع الأردني فقد سار على ما سار عليه المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري، حيث لم ينص صراحة على عيب السبب في قانون محكمة العدل العليا، وقد درج قضاء محكمة العدل العليا على اعتبار عيب السبب وجه مستقل من أوجه الإلغاء، وهذا ما استقر عليه في الفقه والقضاء المقارن، ونرغب من المشرع الأردني النص صراحة على هذا العيب في قانون محكمة العدل العليا.

وتطبيقاً لمبدأ قرينة الصحة المفترضة في القرارات الإدارية والتي بموجبها يكون كل ما يصدر عن الإدارة من قرارات صحيحاً ومشروعاً وقائماً على أسباب تبرره، فعلى الموظف الذي صدر بحقه القرار التأديبي أن يثبت بأي وسيلة من وسائل الإثبات عدم صحة الأسباب التي استندت إليها الجهة الإدارية في إصدار قرارها التأديبي، وإذا ما كان هذا الدليل الذي قدمه الموظف كافياً لزحزحة قرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري، فينتقل عبء الإثبات من الموظف إلى الجهة الإدارية([2]).

---

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 807
ولمزيد من التفصيل راجع في ذلك ، حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 440-441، نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 332-333، عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 240 وما بعدها

(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء مرجع سابق، ص 928

ورقابة القضاء الإداري على سبب القرار التأديبي تكون على ثلاث صور: الرقابة على صحة الوقائع، والرقابة على التكييف القانوني للوقائع، والرقابة على الملائمة، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في الفروع التالية.

الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

تعتبر الرقابة على الوجود المادي للوقائع أول مراحل الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي والحد الأدنى لتلك الرقابة([1])، حيث تتمثل في تحديد ما إذا كانت الوقائع التي استندت إليها السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي قد حدثت وتحققت أم لا([2])، وإذا تبين للقاضي الإداري أن الوقائع التي استندت إليها السلطة التأديبية غير صحيحة مادياً كان هناك غلط في الوقائع (erreur de fait)([3])، وبالتالي يكون القرار باطلاً لافتقاده لركن السبب.

ويراقب القاضي الإداري صحة الوقائع ولا فرق أن تكون سلطة الجهة الإدارية مقيدة أو تقديرية في إصدار قرارها([4])، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا ما قضت فيه بقولها" أثارت مساعدة رئيس النيابة العامة الإدارية دفعاً مفاده أن الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لأن القرار المشكو منه هو تنفيذ لحكم القانون. وحول هذا الدفع: فإن القرار المطعون فيه هو قرار إداري نهائي ومن شأنه التأثير في المركز القانوني للمستدعي، ولذا فإنه قابل للطعن بدعوى الإلغاء، وعليه فإن الدفع حقيق بالرد"([5]).

---

(1) محمد حمود الجبري، الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية بين المشروعية والملائمة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 2004، ص 103

(2) علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 711

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 758

(4) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 248

(5) عدل عليا قرار رقم 2010/71(هيئة خماسية) بتاريخ2010/4/7م شبكة القسطاس www.alqistas.com

ولا يكتفي القاضي الإداري بمراقبة صحة السبب من خلال إطلاعه على تسبيب القرار التأديبي، بل يراقب صحة الوقائع من كافة أوراق القضية، وإذا ثبت لديه عدم صحة السبب حكم بإلغاء القرار التأديبي، **ومن تطبيقات ديوان المظالم** حكمه الذي جاء فيه " ومن حيث أن أوراق القضية لا تعكس أي إقرار أو دليل على مسئولية المدعي بقيامه بتلك الاتصالات، وحيث أن الثابت من خطاب مدير عام المتابعة أن تلك الاتصالات المطالب بتحصيل مقابلها وقعت خارج أوقات الدوام الرسمي حسبما يظهره ذلك الخطاب وتفاصيل التحقيقات، فإن مسؤولية المدعي عن تلك الأخطاء لا يمكن الاستناد عليها في مثل وجود التجاوزات خارج أوقات الدوام الرسمي بإقرار المدعى عليها في خطاباتها وتحقيقاتها،......فإنه بهذا يتبين أن المدعى عليها لم تتحقق من صحة سبب ومقدار ما يتحمله المدعي دون الباقي، وبذلك يتبين اختلال السبب الذي أقامت المدعى عليها قرارها عليه، وتنتهي بذلك الدائرة إلى إلغاء ذلك القرار"([1]).

وقضت محكمة العدل العليا بقولها" وبالرجوع إلى تقرير اللجنة الخاصة سالف الذكر الذي استند إليه القرار المطعون فيه، لا نجد فيه أي ذكر للمستدعي أو أنه قام بمنح براءة ذمة لمجموعة موظفين من موظفي مختبر الوراثة دون إجراء عملية تسلم وتسليم، كما أنه لم يرد في توصيات اللجنة ما يفيد ذلك. **وعليه يكون القرار المشكو منه معيباً بعيب عدم قيام السبب الذي يبرر إصداره،** الأمر الذي يتعين معه إلغاءه"([2]).

كما قضت محكمة العدل العليا في حكم آخر بقولها" وبالرجوع إلى البينات المقدمة في هذه الدعوى **لم نجد فيها ما يشير إلى أي تصرف أو دور قام به المستدعي في موضوع تسرب أسئلة**

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 19/د/ف/17 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/558/ق لعام 1426هـ، جلسة 1427/12/27هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام(1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 898-899

(2) عدل عليا رقم 2006/537(هيئة خماسية) بتاريخ2007/1/15م شبكة القسطاس www.alqistas.com

الامتحان المشار إليه، كما أنها لم تبين ما هي التصرفات التي بدرت من المستدعي وتستدعي المعاقبة. وعليه فان القرار المشكو منه يكون فاقداً لركن السبب المشروع الذي يجب أن يستند إليه كل قرار إداري باعتبار أنه يهدف إلى تحقيق الصالح العام بضمان صلاح سير المرفق العام الذي تتولى الإدارة تسييره، الأمر الذي يجعله غير مشروع ومستوجب الإلغاء"([1]).

وقضت محكمة العدل العليا في حكم آخر بقولها" فإن ذلك كله يدل دلالة قاطعة على أن الإهمال أو العبث إنما هو من قبل الموظفين المعنيين في وزارة التربية والتعليم وليس من قبل المستدعي، **وبالتالي يكون القرار المشكو منه غير قائم على سبب صحيح يبرر إصداره،** الأمر الذي يتعين معه إلغاءه"([2]).

كما قضت بقولها" وحيث أن القرار المطعون فيه صدر استناداً لمعلومات ثابته فإن القرار المطعون فيه يكون في محله وأسباب الطعن لا ترد عليه مما يستوجب رد هذه الدعوى"([3]).

وقضت بقولها" وحيث أن تظلم المستدعية من آلية صرف المكافآت عن اشتراكها في اللجان المكلفة بتعديل وتطوير كتب اللغة الانجليزية، وإبدائها لرأيها من أن هذه المكافآت يجب أن تصرف وفقاً لنظام مكافآت المناهج والكتب المدرسية وليس من حساب لجنة إدارة الخدمات التربوية، لا يشكل مخالفة مسلكية من المخالفات المنصوص عليها في الفقرة(أ) من المادة(142) المشار إليها وبالتالي فإنها لا تستحق العقاب عليه"([4]).

وجدير بالملاحظة أن الفقه والقضاء الإداريان يقران بحرية سلطة التأديب بان تستمد قناعتها بثبوت ارتكاب المخالفة من أي دليل مقبول أساسه الجزم واليقين لا الظن أو مجرد الاحتمال،

---

(1) عدل عليا رقم 2003/553(هيئة خماسية) بتاريخ2004/3/10م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(2) عدل عليا رقم 2005/109(هيئة خماسية) بتاريخ2005/4/26م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(3) عدل عليا رقم 2006/157(هيئة خماسية) بتاريخ2006/6/30م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(4) عدل عليا رقم 2005/26(هيئة خماسية) بتاريخ2005/2/28م شبكة القسطاس www.alqistas.com

ومحكمة العدل العليا تؤكد في الكثير من أحكامها أنها لا تملك التعقيب على الأدلة التي كونت منها سلطة التأديب عقيدتها طالما أنها مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة في أوراق الدعوى تثبت قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب([1]).

الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

تعد الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع المرحلة الثانية في الرقابة على سبب القرار التأديبي([2])، حيث لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها التأديبي موجودة وسليمة في ذاتها، بل يجب أيضاً أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار التأديبي([3]).

وفي ذلك قضى ديوان المظالم بقوله "رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو النظامية التي تكون ركن السبب في القرار تجد حدها الطبيعي في التحقق مما كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة تنتجها مادياً أو نظامياً، فإذا كانت مستخلصة من أصول غير موجودة أو لا تنتجها، أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً لا يؤدي إلى النتيجة التي يتطلبها النظام، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للنظام"([4]).

---

(1) عدل عليا رقم 2012/302(هيئة خماسية) بتاريخ2012/10/22م شبكة القسطاس www.alqistas.com وراجع في ذلك قراراتها رقم 2005/189 بتاريخ 2005/9/27م، ورقم 2005/353 بتاريخ 2005/10/27م، وقرارها رقم 2006/146 بتاريخ 2006/5/30م.

(2) محمد حمود الجبري، مرجع سابق، ص 103

(3) حمدي قبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 429

(4) ديوان المظالم رقم 181/ت/3 لعام 1408هـ في القضية رقم 4/62/ق لعام 1407هـ غير منشور، مشار إليه لدى.خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري" ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية"، مرجع سابق، ص 242

وتتم رقابة القضاء الإداري على التكييف القانوني للوقائع من خلال الوصف القانوني الذي أسبغته السلطة التأديبية على الوقائع، للتأكد من أنها أعطت الوصف القانوني الصحيح للوقائع([1])، وأن ما ارتكبه الموظف من عمل يشكل مخالفة تأديبية بالمعنى الذي قصده النظام، وإذا ما أخطأت سلطة التأديب في الوصف القانوني لما ارتكبه الموظف من عمل، كان هناك ما يسمى بالغلط في القانون([2]).

وإن كانت الجرائم التأديبية لم ترد على سبيل الحصر وأن للجهة التأديبية سلطة تقديرية في تحديد ما إذا كان الفعل الذي ارتكبه الموظف يشكل مخالفة تأديبية أم لا، إلا أن سلطتها التقديرية في هذا التكييف تخضع لرقابة القاضي الإداري، حيث يراقب هذا الوصف القانوني الذي أطلقته الجهة على العمل الذي ارتكبه الموظف للتأكد من انطباق هذا التكييف القانوني على الوقائع([3]).

وقد قضى ديوان المظالم بقوله" ولما كان السبب هو ركن من أركان القرار فإن للقضاء الإداري أن يراقب قيام هذه الحالة أو عدم قيامها كركن من أركان القرار وفي نطاق الرقابة النظامية التي تسلط على تلك القرارات التي غايتها التعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للنظام، فإذا نأت عنه وجانبته استحقت الإلغاء وإذا وافقته وطابقته جافت الإلغاء وأصبح القرار المطعون عليه قائماً على سبب يبرره"([4]).

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا ما قضت به بقولها" وحيث أن قيام المستدعية بتقديم شكوى مباشرة إلى وزير التربية والتعليم تتظلم فيها من عدم تعيينها رئيساً لقسم رياض الأطفال في مديرية التربية والتعليم الخاص في محافظة العاصمة، وقيامها بتقديم طلبات إلى الوزير مباشرة

---

(1) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 342

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 758

(3) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 730

(4) حكم ديوان المظالم رقم 72/د/ف/4 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2922/ق لعام 1426هـ، جلسة 1427/3/26هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام(1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 544

لنقلها من هذه المديرية وذلك خارج المدة المحددة من الوزير لتقديم طلبات النقل، لا يشكل مخالفة مسلكية بالمعنى المقصود في المادة (65) من نظام الخدمة المدنية، وبالتالي فإنه لا يستوجب عقوبة تأديبية"([1]).

وقضت في حكم آخر بقولها" وحيث أن قيام المستدعية بإخراج طالب من الصف الثاني الأساسي ووضعه في الصف السابع الأساسي وإضاعة وقته ووقت الطلاب في حديث خاص مع هذا الطالب يشكل مخالفة لأحكام المادة (65/ب) من نظام الخدمة المدنية، **فقد أصاب المستدعى ضده الثاني فيما توصل إليه من أن ذلك يشكل مخالفة من المستدعية للمادة المشار إليها**"([2]).

كما قضت بقولها" وحيث ثبت من التقرير الطبي الصادر عن طبيب المستشفى الحكومي في الكرك أنها كانت مريضة، وأن مغادرتها كانت بسبب مرضها، وأنها حصلت على إجازة مرضية لمدة (24) ساعة في اليوم الذي غادرت فيه المدرسة بدون إذن رسمي، وهذا عرض شرعي يبرر لها الغياب، فإن القرار المشكو منه لا يكون مستنداً إلى سبب قانوني صحيح يبرر إصداره ومستوجب الإلغاء لهذا السبب"([3]).

الفرع الثالث: الرقابة على ملائمة القرار التأديبي أو تناسبه مع الوقائع

هذا النوع من الرقابة هو أقصى درجات الرقابة القضائية على عنصر السبب، ورقابة الملائمة تعني رقابة القاضي الإداري لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب ومدى تناسبها مع العقوبة التأديبية([4])، ولقد كانت الرقابة القضائية على عيب السبب تنحصر في الرقابة على الوجود المادي

(1) عدل عليا رقم 2005/206(هيئة خماسية) بتاريخ2005/6/30م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(2) عدل عليا رقم 2004/42(هيئة خماسية) بتاريخ2004/3/25م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(3) عدل عليا رقم 2004/46(هيئة خماسية) بتاريخ2004/4/7م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(4) حسين عثمان محمد عثمان و محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 161

للوقائع وعلى صحة الوصف القانوني، إلا أن القضاء الإداري أصبح بعد ذلك يمد رقابته إلى تقدير ملائمة القرار، من خلال بحث مدى التناسب بين محل القرار وسببه.

ولقد تدرج قضاء محكمة العدل العليا في رقابة ملائمة القرار التأديبي بين مرحلتين، ففي المرحلة الأولى منع نفسه من التعرض لمدى ملائمة الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية واعتبر تحديد هذه الملائمة أمر تستقل به السلطة التقديرية للإدارة بلا معقب عليها، وفي المرحلة الثانية انبرت محكمة العدل العليا للتطور القضائي في رقابته على ملائمة القرار التأديبي ويعتبر هذا تطوراً مهماً وملحوظاً في قضاء المحكمة([1]).

وتعتبر رقابة القاضي الإداري على ملائمة القرار التأديبي وتناسبه مع العقوبة التأديبية من أكثر مواضيع التأديب التي حصل حولها جدل فقهي كبير، **حيث اختلف الفقه الإداري حول أساس الرقابة على الملائمة هل هي رقابة مشروعية أم رقابة ملائمة؟** ذهب جانب كبير من الفقه إلى أن رقابة القضاء الإداري على ملائمة العقوبة التأديبية للمخالفة المرتكبة هو نوع من مراقبة المشروعية، فيما يرى البعض أن أساس رقابة القاضي الإداري على الملائمة ليس بوصف أن الملائمة تشكل عنصراً من عناصر مشروعية القرار بل أن أساسها رقابة ملائمة تقتضيها اعتبارات العدالة والاعتبارات العملية([2]).

ويميل الباحث إلى الرأي الذي يعتبر أن الرقابة على التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية، تعتبر رقابة ملائمة وليست رقابة مشروعية، وهي الحالة الوحيدة التي تكون فيها رقابة القاضي الإداري على القرارات التأديبية رقابة ملائمة أما ما سواها فهي رقابة مشروعية، ولا يمكننا

---

(1) خالد الزعبي، ركن السبب في القرار الإداري، مجلة أبحاث اليرموك" سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، جامعة اليرموك، الأردن- اربد، المجلد 14، العدد الأول، 1998م، ص 139

(2) لمزيد من التفصيل راجع، سليم سلامه حتامله، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والاردني، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد الثاني 2006م، ص 236

القول بأن القاضي الإداري ما زال قاضي مشروعية فقط، بل أن دوره في هذه الحالة تعدى ذلك ليندرج تحت رقابة الملائمة، حيث إننا أمام سلطة تقديرية لسلطة التأديب والمشرع لم يربط بين المخالفة التأديبية وما يقابلها من عقوبة لكي نقول أن الرقابة هنا رقابة مشروعية وذلك بمراقبة مدى تطابق تصرف الإدارة مع القانون، بل أن القاضي الإداري يضع نفسه محل الإدارة ويضع تقديره محل تقدير الإدارة لينزل بعد ذلك حكمه في تقدير مدى تناسب المخالفة التأديبية مع العقوبة المقررة، ويحكم أما بصحة القرار التأديبي أو يحكم بإلغائه، وإن كان عدم التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة هو خروج على نطاق المشروعية.

وفي ذلك قضى ديوان المظالم بحكمه انه "....لا بد ألا تتعسف الإدارة في تطبيق الجزاء المتناسب مع المخالفة لإعمال الملائمة بينهما وإلا خرج الجزاء عن نطاق المشروعية، وليس في القول بذلك اعتداء على حرية الإدارة في تقدير الجزاء المناسب، والذي يقرر ذلك هو القضاء الإداري الذي يبسط رقابته على قرارات الجهة الإدارية وليس أمر تقدير ذلك للطاعن على القرار"([1])، إلا أن نطاق المشروعية له معنى واسع ويتحقق من خلال رقابة المشروعية لمعرفة مدى توافق القرار التأديبي مع القواعد القانونية، ورقابة الملائمة التي تقتضيها العدالة.

كما ثار جدل فقهي آخر حول ربط رقابة الملائمة بين سبب القرار التأديبي وبين العقوبة بعيوب القرار التأديبي، ولقد انقسم الفقه في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات، ذهب الاتجاه الأول إلى ربط رقابة الملائمة بعيب الانحراف باستعمال السلطة(عنصر الغاية)، وذهب اتجاه ثاني إلى ربط الرقابة

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 72/د/ف/4 لعام 1426هـ في القضية رقم 1/2922/ق لعام 1426هـ، جلسة 1427/3/26هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام(1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 544-545

على الملائمة بعيب مخالفة القانون(عنصر المحل)، فيما ذهب الاتجاه الأخير بربطه بعيب السبب([1]).

وإن كان الفقه والقضاء الإداري لم يستقر على مبدأ متفق عليه بربط مبدأ التناسب بأحد عيوب القرار الإداري، **إلا أن الباحث يميل إلى الرأي الذي يربط الرقابة على الملائمة بعيب السبب،** وذلك لكون القاضي الإداري عندما يقرر إلغاء القرار التأديبي لعيب مخالفة القانون فانه ينظر إلى محل هذا القرار التأديبي وتقرير مدى توافقه مع القواعد القانونية، وعند إلغاء القرار لعيب الغاية فهو ينظر إلى الهدف الذي تسعى الإدارة لتحقيقه من خلال هذه العقوبة، أما إلغاء القرار لعدم تناسب المخالفة مع العقوبة وإن كان يتداخل فيه عنصر المحل بعنصر السبب إلا أن إلغاء القرار التأديبي كان نتيجة لعيب لحق بسبب القرار التأديبي ، وان هذا السبب لم يتوافق مع العقوبة المقررة.

ولقد بدء القضاء الإداري رقابته على ملائمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها في القرارات المتعلقة بالحريات العامة ثم إلى القرارات التأديبية([2])، وحسناً فعل كلا من المشرع الأردني والسعودي عندما نص صراحة على ضرورة تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة([3]).

وإذا توافر السبب الواقعي والقانوني وتناسبت العقوبة التأديبية مع المخالفة، فان القرار يكون صحيحاً ومتفقاً مع أحكام النظام، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها" وحيث أن القرار الطعين صدر عن المستدعى ضده وفق الصلاحيات الممنوحة إليه وفق أحكام المادتين (2) و

(1) لمزيد من التفصيل راجع، فتحي توفيق الفاعوري، مبدأ التناسب بين المخالفة المسلكية والعقوبة التأديبية، بحث منشور في مجلة الدراسات الأمنية، مديرية الأمن العام، الأردن، العدد الأول، حزيران 2004، ص 153 وما بعدها

(2) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 731

(3) نص على ذلك المشرع السعودي في المادة (34) من نظام تأديب الموظفين، ونص عليها المشرع الأردني في البند(4) من الفقرة (أ) للمادة (140) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007.

(3/أ/142) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007، وجاءت العقوبة المفروضة منه متناسبة مع المخالفات التي ارتكبها المستدعي التي نسبت بها لجان التحقيق، فإن القرار الطعين يغدو سليماً وصحيحاً ومتفقاً وأحكام القانون"([1]).

ولقد استخدم القضاء الإداري في كل من الأردن والسعودية مصطلح (**الغلو**) في تقرير مدى التناسب بين المخالفة والعقوبة التأديبية، ورقابة القاضي الإداري على الملائمة تتم من خلال البحث في كافة الظروف المحيطة بإصدار القرار، وفي ذلك قضى ديوان المظالم بقوله" من المبادئ المستقرة قضاءً والتي تنص عليها غالبية الأنظمة الجزائية والتأديبية، أن على من يلي هذا الأمر أن يراعي عند توقيع العقوبة أن يكون اختيارها متناسباً مع درجة المخالفة... ولهذا كله فإن الهيئة تنتهي إلى إلغاء القرار محل التظلم إنصافاً للمدعي، مما لحقه من إجحاف **وغلو في تقدير العقوبة**"([2]).

وقضت محكمة العدل العليا بقولها" وحيث أن الاستغناء عن خدمات المستدعي مع صرف مستحقاته المالية لا تتناسب مع المخالفة المسلكية المنسوبة له وهو ما نراه غلواً في تطبيق العقوبة مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية مما يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه من هذه الناحية فقط"([3]).

وقد قضت محكمة العدل العليا بقولها" إلا إننا نجد ولئن كان للسلطة التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم

---

(1) عدل عليا رقم 2004/46(هيئة خماسية) بتاريخ2012/11/29م شبكة القسطاس www.alqistas.com

(2) حكم ديوان المظالم رقم45/ت/4 لعام 1421هـ في القضية رقم 1/1069/ق لعام 1420هـ غير منشور، ذكره د.خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 242

(3) عدل عليا رقم 2007/535(هيئة خماسية) بتاريخ2008/3/11م شبكة القسطاس www.alqistas.com

الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره. وان محكمتنا تجد أن العقوبة التي أوقعها المستدعى ضده على المستدعي لا تتناسب مع الذنب الذي اقترفه وظروف القضية وهو ما تراه يشكل غلواً في العقوبة الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه من جهة العقوبة. لهذا وتأسيساً على ما تقدم نقرر إلغاء القرار المطعون فيه من حيث العقوبة"([1]).

ويتضح من خلال قرار محكمة العدل العليا السابق أن احدى الصور التي أخذت بها كمعيار لمدى التناسب بين المخالفة والعقوبة هو عدم الملائمة الظاهرة بين خطورة الذنب وبين نوع الجزاء ومقداره، أما قضاء المحكمة الإدارية في ديوان المظالم فنجد أنها لم تحدد المعيار الذي تأخذ فيه لعدم الملائمة، كما أن محكمة العدل العليا تقضي بالغاء القرار التأديبي للغلو في العقوبة دون أن تربط ذلك بأحد عيوب القرار التأديبي.

المبحث الثالث

الرقابة على ركن الغاية

من المتفق عليه في الفقه والقضاء الإداري أن لكل قرار إداري هدف تسعى الجهة الإدارية إلى تحقيقه من خلال إصدارها لهذا القرار، وهو ما يطلق عليه الغاية وهو احد الأركان الأساسية في القرار الإداري.

والغاية هي" النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها "([2])، وعرفها آخرون بأنها " النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار"([3]).

والهدف من العقوبات التأديبية هو تحقيق المصلحة العامة بضمان حسن سير المرفق العام، وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي، وردع الموظف المخالف للحيلولة دون ارتكابه أي

---

(1) عدل عليا رقم 2000/534(هيئة خماسية) بتاريخ2001/6/18م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(2) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 563
(3) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، عمان- الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص 327

مخالفة مستقبلاً، ويجب على سلطة التأديب أن تهدف من إصدار القرار التأديبي بحق الموظف أن تحقق هذه الأهداف وأن لا تسعى إلى تحقيق أهداف أخرى غير هذه الأهداف، وإلا كان قرارها التأديبي باطل لتعلقه بعيب يتصل بعنصر الغاية.

ويطلق على العيب المتصل بعنصر الغاية عيب إساءة استعمال السلطة ، وتقتضي دراسة هذا العيب أن نبين مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة، ثم نبين الرقابة القضائية على عيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الأول

مفهوم إساءة استعمال السلطة

إساءة استعمال السلطة ترتبط مع وجود السلطة نفسها، وليست أمراً حديثاً بل إنها موجودة في كل عصر من العصور، وإذا كان لكل صاحب سلطة اختصاصات وصلاحيات محددة فإن تجاوز هذه الاختصاصات يعني إساءة استعمالها، وتتنوع صور إساءة استعمال السلطة بحسب نوع العمل المرتبط بها، فقد تشكل جريمة جنائية أو جريمة تأديبية([1])، ولقد نصت التشريعات المتعلقة بأنظمة الخدمة المدنية في كل من الأردن والسعودية على أن هذا الفعل يعد من الأعمال المحظورة، حيث نص على ذلك المشرع السعودي في المادة (12/أ) من نظام الخدمة المدنية على انه يحظر على الموظف (إساءة استعمال السلطة الوظيفية)، كما نص المشرع الأردني في المادة (68/ج) من نظام الخدمة المدنية على انه يحظر على الموظف(استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية) وكذلك في المادة (68/د) بأنه يحظر على الموظف (استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها).

---

(1) لمزيد من التفصيل حول الجرائم المتعلقة بإساءة استعمال السلطة راجع في ذلك، سليمان محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002

وللبحث في عيب إساءة استعمال السلطة باعتباره أخر العيوب التي يمكن من خلالها الطعن بالقرار التأديبي، فان ذلك يقتضي أن نبين مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة، من خلال تعريفه وبيان موقف الفقه حول استخدام مصطلح إساءة استعمال السلطة

الفرع الأول: تعريف عيب إساءة استعمال السلطة

يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة " أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له"([1])، وعرفه آخرون بأنه " استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون"([2])، كما عُرف هذا العيب بأنه " أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به"([3])، وعرف آخرون الانحراف بالسلطة بأنه" انحراف القرار الإداري بغايته عن المصلحة العامة، سواء أكانت نية مصدرة سيئة أم حسنة"([4]).

ويتبين من التعريفات السابقة أن هذا العيب يتصل بالغاية التي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها، حيث لا يرتبط بأمر مادي أو موضوعي، وإنما يرتبط بنية مصدر القرار وبواعثه([5])، ويشترط لكي نكون أمام عيب إساءة استعمال السلطة توافر شرطان، أولها: أن يكون هذا العيب متصلاً ومتعلقاً بالقرار المطعون فيه لا منقطع الصلة به، بان يكون قبل صدور القرار أو وقت

---

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 406

(2) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الالغاء، مرجع سابق، ص 273

(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 839-840

(4) عمر عبدالرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 31، العدد الرابع، ديسمبر 2007، ص 398

(5) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 738

صدوره وليس لاحقاً له، ثانيهما: أن يتعلق هذا العيب بشخص مصدر القرار وبواعثه وليس ببواعث طرف ليس له علاقة بصدور القرار ([1]).

من المسلم به أن رقابة القضاء الإداري على عيب إساءة استعمال السلطة هي رقابة مشروعية، إلا أن رقابة المشروعية على هذا العيب لا تقتصر على رقابة المشروعية الشكلية أو الموضوعية كما في باقي عيوب القرار التأديبي الأخرى، بل تتطلب رقابة المشروعية فيها أن يتم البحث عن النوايا التي حملت مصدر القرار من إصدار قراره أولاً، ثم تقدير مدى مطابقة ذلك مع القانون ثانياً([2]).

ومن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريان أن عيب إساءة استعمال السلطة لا يتعلق بالنظام العام كغيرة من بقية عيوب القرار التأديبي باستثناء عيب عدم الاختصاص، الذي يكون للقاضي الإداري أن يثيره من تلقاء نفسه حتى وان لم يطلبه احد الخصوم، إلا أن هناك جانب من الفقه ينادي – وبحق– إلى المطالبة باعتبار عيب إساءة استعمال السلطة متعلقاً بالنظام العام، وذلك لخطورة هذا العيب ولوقوعه غالباً بصورة عمدية([3])، ويمكن أن نضيف إلى ذلك أن هذا العيب في القرارات التأديبية يكون ضرره اكبر لاعتدائه على حقوق وحريات الموظف، وإن كان توزيع الاختصاصات وسيلة لتحقيق الهدف الذي وضعه المشرع، ويتعلق العيب الذي يلحق به بالنظام العام، فإنه من باب أولى أن يتعلق بالنظام العام مخالفة الهدف ذاته الذي من خلاله منح هذا الاختصاص.

ولكون عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بالغاية التي يسعى إليها مصدر القرار، يجب أن نطرح سؤال مهم وهو **هل يشترط في خروج الجهة الإدارية عن الهدف الذي حدده القانون أن**

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 817

(2) على خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 630

(3) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 324

يكون عن عمد ؟ ، ذهب جانب من الفقه إلى القول أن عيب إساءة استعمال السلطة يجب أن يتوافر فيه ركن القصد، وإن عيب إساءة استعمال السلطة يتحقق حينما تستخدم السلطة الإدارية إرادياً صلاحياتها([1])، فيما ذهب جانب آخر من الفقه- بحق- إلى أنه لا يلزم في هذا العيب القصد وسؤ النية، وأن هذا العيب يمكن تصوره ولو كانت الإدارة حسنة النية([2])، ويتحقق هذا العيب باعتقاد الباحث بمجرد تحقيق هدف غير الهدف الذي رسمه المشرع ولو كان ذلك بغير قصد.

وهذا ما استقر عليه اجتهاد ديوان المظالم ومحكمة العدل العليا، حيث قضت محكمة العدل العليا بقولها" إن حسن النية وسوئها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه يخرج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة"([3]).

وفي ذلك قضى ديوان المظالم بقوله" ولما كان ركن الغاية هو الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، وأن الإدارة ملزمة بالتزام الغرض الذي رسمه المنظم، فإذا ما جاوزت هذا الهدف إلى ما عداه ولو كانت حسنة النية، أصبحت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، وهو عيب في الاختيار يشترط لصحته أن تكون الإدارة قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة

---

(1) ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 407، على خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 630، مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 817

(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 846-847، سليمان سليم بطارسه، عيب انحراف السلطة (المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته)، مرجع سابق، ص 358، حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 399، عمر عبدالرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 404

(3) محكمة العدل العليا قرار رقم 1978/64 شبكة القسطاس www.alqistas.com، وراجع أيضاً قرارها رقم 1953/47

مؤدية إلى صحة النتيجة التي انتهت إليها، فإذا لم يتم الأمر على ما ذكر فسد الاختيار وفسد القرار الذي اتخذ على أساسه"([1]).

ولقد ثار جدل فقهي آخر حول ميدان هذا العيب **هل هو في مجال السلطة التقديرية أم السلطة المقيدة؟** ذهب جانب من الفقه وهو الرأي الذي يتبناه الباحث إلى أن هذا العيب لا يتصور إلا في حالة السلطة التقديرية للإدارة، وان هذا العيب لو ثبت فعلاً في حالة السلطة المقيدة فإننا نكون أمام عيب السبب أو مخالفة القانون وليس عيب إساءة استعمال السلطة([2])، فيما ذهب جانب من الفقه إلا أن عيب إساءة استعمال السلطة وان كان أكثر مجال لظهوره هو في حالة أن تتمتع الجهة الإدارية بسلطة تقديرية، إلا أن هذا العيب يمكن أن يتحقق في حالة الاختصاص المقيد([3]).

ولم يجد الباحث حكم لديوان المظالم بهذا الخصوص، أما محكمة العدل العليا فقد أخذت بالرأي الأول القائل بأن عيب إساءة استعمال السلطة لا يتصور إلا في السلطة التقديرية، حيث قضت في حكم قديم لها بقولها" إن عيب إساءة استعمال السلطة لا يكون محل إثبات إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية ولا يتصور إثارته عندما تكون سلطتها في إصدار قرارها مقيداً بشروط محددة فيكون قرارها سليماً عند توفرها وغير سليم عند عدم توفرها"([4]).

---

(1) حكم ديوان المظالم رقم 38/د/ف/15 لعام 1427هـ في القضية رقم 1/1253/ق لعام 1425هـ، جلسة 1427/11/22هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام(1427هـ)، المجلد الثاني، موظف، ص 823

(2) راجع في ذلك عمر عبدالرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق، ص 422 ، سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 842، مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"، مرجع سابق 836، عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 274

(3) ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 407، على خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 631، مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 739

(4) محكمة العدل العليا قرار رقم 1973/3 شبكة القسطاس www.alqistas.com

الفرع الثاني: الجدل الفقهي حول مصطلح إساءة استعمال السلطة

ذهب جانب كبير من الفقه إلى تفضيل استخدام نفس المصطلح الذي يستخدم في فرنسا وهو مصطلح الانحراف بالسلطة (Le detournement de pouvoir) للدلالة على العيب المتصل بعنصر الغاية، ويبررون ذلك بأن هذا المصطلح أدق في الدلالة ويشمل جميع الصور المتعلقة بهذا العيب، فيما ذهب جانب ثاني إلى استخدم مصطلح (إساءة استعمال السلطة) ويرون أن هذا المصطلح أوسع في التعبير من المصطلح السابق، فيما ذهب جانب ثالث إلى تفضيل الأخذ بمصطلح يجمع بين الاصطلاحين السابقين وأطلقوا على هذا العيب اصطلاح(إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها)، فيما ذهب جانب قليل من الفقه إلى استخدام مصطلح (عيب الغاية)([1]).

ولقد استخدمت محكمة العدل العليا مصطلح إساءة استعمال السلطة ومصطلح الانحراف بالسلطة كمصطلحين مترادفين([2])، وهو نفس الاتجاه الذي سار عليه ديوان المظالم.

(1) لمزيد من التفصيل حول تبرير كل اتجاه فقهي للمصطلح الذي يتبناه راجع في ذلك عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 285

- استخدم اصطلاح (الانحراف بالسلطة) الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 839، والدكتور ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 406، والدكتور على خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ص626، والدكتور عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص 279، الدكتور حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 389، والدكتور مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 815
- واستخدم اصطلاح (إساءة استعمال السلطة) الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 169
- واستخدم اصطلاح(إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها) الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري" قضاء الإلغاء"، مرجع سابق ص 273، والدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 308، والدكتور مغاوري شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 738.

(2) سليمان سليم بطارسه، عيب انحراف السلطة (المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته)، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 30، العدد الثاني، 2003، ص 355

ويفضل الباحث أن يستخدم في هذه الدراسة مصطلح (إساءة استعمال السلطة) وهو نفس المصطلح الذي تبناه كل من التشريع الأردني والسعودي للدلالة على العيب المتصل بعنصر الغاية، حيث استخدم هذا المصطلح المشرع الأردني في الفقرة (د) من المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا، واستخدمه المشرع السعودي في الفقرة (ب) من المادة (13) من نظام ديوان المظالم، حيث يجب أن يكون دور الباحث في البحث عن معنى الاصطلاح القانوني، والذي يتم الاستدلال إلى معناه أولاً من خلال نص في نفس النظام الذي ورد فيه هذا المصطلح، أو من التعريف الذي يضعه القضاء الإداري، أو من خلال وما يستنبط من التطبيقات القضائية، وما يضعه الفقه الإداري من تعريفات، وكذلك البحث في المصطلح الذي استخدمه القضاء الإداري في أحكامه، وليس للباحث تغيير مصطلح استخدمه المشرع، كما أن مصطلح إساءة في اللغة يحتمل المعنيين العمدي وغير العمدي، حيث نقول (أساء استعمالَ السِّكِّين فجُرح)([1])، وبالتأكيد لا تعني الإساءة هنا العمد.

---

(1) قاموس المعاني،www.almaany.com

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على عيب إساءة استعمال السلطة

من المتفق عليه في الفقه والقضاء الإداريان أن عيب إساءة استعمال السلطة يكون على صورتين هما: أن تستعمل الجهة الإدارية سلطتها لتحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق هدف غير الهدف المحدد لها، ومن خلال هاتين الصورتين يراقب القاضي الإداري عيب إساءة استعمال السلطة، وسوف نفصل فيهما في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: أن يستهدف القرار التأديبي غاية بعيدة عن المصلحة العامة

الأصل العام في أن أي قرار إداري يصدر من الجهة الإدارية يستهدف تحقيق المصلحة العامة، وأن هذا الهدف يفترض افتراضاً وليس بحاجة إلى أن ينص عليه المشرع وهذه قاعدة بديهية في القانون الإداري([1])، وتحقيق الصالح العام هو قيد على سلطة الإدارة سواء كانت هذه السلطة تقديرية أم مقيدة، وقرار الجهة الإدارية المخالف لتلك القاعدة هو قرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة وجدير بالإلغاء.

وفكرة الصالح العم فكرة نسبية زماناً ومكاناً ولا يوجد لها تعريف جامع مانع فهي فكرة يمكن الوعي بها في ضمير كل فرد وجماعة، وتحقيق الصالح العام يختلف باختلاف النظام السياسي للدولة، إلا انه من الممكن أن نقول أن المقصود بالصالح العام في القرار التأديبي هو صالح الجماعة ككل ويشمل تحقيق صالح الجهة الإدارية وصالح الموظفين، ولا يقصد منه تحقيق مصالح فئة معينة من الموظفين، وإذا كانت هناك عدة مصالح فعلى الجهة الإدارية أن تختار من بين هذه

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 818

الأهداف أكثرها تحقيقاً للصالح العام، وتقرير ما إذا كان الهدف الذي سعت الجهة الإدارية لتحقيقه يحقق الصالح العام من عدمه يكون لتقدير القاضي الإداري([1]).

وتعتبر هذه الصورة خطيرة لأن إساءة استعمال السلطة هنا تكون مقصوده وبسوء نية([2])، ويندرج تحت هذه الصورة العديد من الحالات ويمكن أن نوجزها بما يلي:

أولاً: صدور القرار التأديبي بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره:

سلطات التأديب لم تمنح هذه الصلاحيات التأديبية إلا من اجل تحقيق هدف وحيد وهو المصلحة العامة، وإذا كان هدفه من هذا القرار التأديبي تحقيق نفع شخصي له أو لغيره كان هذا القرار خارجاً عن نطاق المشروعية ومستوجب للإلغاء.

ويعتبر البعض أن هذه الحالة من اخطر وأبشع حالات إساءة استعمال السلطة، حيث أن رجل الإدارة يتصرف وكأنه يعمل في إقطاعية أو مزرعة خاصة موروثة له([3])، حيث يسعى مصدر القرار إلى تحقيق مصالح خاصة له أو لغيره على حساب المصلحة العامة، سواء كان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة، ولا يشترط أن يكون هذا الغير تربطه صلة بمصدر القرار([4]).

ومن أمثلة هذه الحالة أن يصدر قرار تأديبي بحق موظف بقصد أن يؤثر هذا القرار على تقارير كفاءة هذا الموظف وملفه الوظيفي من اجل حرمانه من الترقية لتخوفه من أن يحل هذا الموظف محله نظراً لكفاءته وجدارته، أو من اجل منح فرص اكبر لمنافسه له في الترقية.

---

(1) راجع في مضمون ذلك، عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 332 وما بعدها.

(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 852

(3) على خطار شطناوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 634-635

وراجع في مضمون ذلك، حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 403

(4) عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 346

وإذا كان دافع مصدر القرار التأديبي تحقيق المصلحة العامة وترتب إلى جانب هذا القرار تحقيق مصلحة خاصة، فهذا لا يؤثر على مشروعية القرار ولا يجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، بما أن الهدف هو تحقيق المصلحة العامة([1]).

ثانياً: أن يصدر القرار التأديبي بقصد الانتقام:

وتقتضي هذه الحالة أن يصدر القرار التأديبي ليس بهدف تحقيق المصلحة العامة، ولكن بهدف الانتقام من الموظف، ودوافع الانتقام متعددة ولا تقع تحت حصر فقد يكون لوجود خصومة شخصية أو لمجرد الاختلاف بالرأي أو لأسباب سياسية أو دينية([2]).

ويعتبر البعض أن هذه الحالة اشد من الحالة السابقة سوءاً في إساءة استعمال السلطة([3])، ويضيف البعض إلى المطالبة بتدخل المشرع بأن يجعل من هذه الحالة جريمة جنائية يعاقب عليها الرئيس الإداري بمقتضى الحكم الصادر بالإلغاء([4]).

وإذا صدور القرار التأديبي لتحقيق المصلحة العامة وصادف أرضى غلاً شخصياً لمصدر القرار فلا يترتب عليه تعيب القرار فالعبرة بدافع القرار، حيث أن مجرد العداوة والخلاف السابق مع مصدر القرار لا تكفي بأن تكون سبباً لتعيب القرار، حيث يشترط أن يكون القرار صدر تحت تأثير هذه العداوة ([5]).

والعبرة في الخلاف الذي يؤخذ بعين الاعتبار هو الذي يكون بين مصدر القرار والموظف، وليس الخلاف مع شخص آخر مهما كانت صلته بمصدر القرار، وقضت في ذلك محكمة العدل

---

(1) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 343

(2) محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 224-225

- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة " قضاء الإلغاء"،مرجع سابق، ص 819

(3) عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري " قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص 278

ت- مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 819

(4) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 852-853

(5) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 350

العليا بقولها" إضافة إلى ما استقر عليه الاجتهاد بأن الخلاف الذي يمكن أن يؤخذ بالاعتبار على القرار الإداري هو ذلك الخلاف الناشئ بين الطاعن وبين مصدر القرار لا غيره"([1]).

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا حالة انتقام مصدر القرار من الموظف لقاء تقديمه شكوى ضده حيث قضت بأحد أحكامها" وعن السبب الرابع من أسباب الطعن والمتمثل بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب استعمال السلطة والتعسف باستعمالها:- نجد أن المستدعية قد تقدمت بشكوى إلى وزير التربية والتعليم ضد المستدعى ضده حول عدم تثبيتها مديرة لمدرسة البيضاء الجنوبي حيث تقوم بأعمال المديرة وان وزير التربية قد أحال صورة عن الشكوى إلى المستدعى ضده بكتابه المنتهى بالرقم (31067) تاريخ 2009/9/21 وان المستدعى ضده وعند اطلاعه على الشكوى وبدلاً من أن يجيب عليها قام بتشكيل لجنة بتاريخ 2009/6/23 للتحقيق مع المشتكية عن الشكوى المقدمة ضدها من مدير الشؤون الإدارية والمالية والتي كان قد تم استجوابها عنها ولم يتخذ أي إجراء ضدها بتاريخ 2009/6/7 وإن لجنة التحقيق أوصت بإيقاع عقوبة الإنذار بحق المستدعية وقد أصدر المستدعى ضده قراره المطعون فيه بناء على توصية لجنة التحقيق وإننا نجد أن ما قام به المستدعى ضده يشكل إساءة لاستعمال السلطة الممنوحة له بموجب نظام الخدمة المدنية والانحراف بها حيث أنه لم يتغيا المصلحة العامة وتطبيق أحكامه وإنما قصد بذلك الدفاع عن نفسه أمام الوزير وإثبات عدم صحة الشكوى المقدمة من المستدعية، وبذلك يكون هذا السبب من أسباب الطعن وارداً على القرار المطعون فيه مما يستوجب إلغاؤه"([2]).

(1) عدل عليا رقم 2009/340(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/1/7م شبكة القسطاس www.alqistas.com
(2) عدل عليا رقم 2009/395(هيئة خماسية) بتاريخ 2010/1/14م شبكة القسطاس www.alqistas.com

ثالثاً: أن يصدر القرار بهدف التحايل على حكم قضائي:

يعد من صور إساءة استعمال السلطة أن تقوم نفس سلطة التأديب بإصدار قرار تأديبي جديد وبإجراءات جديدة بعد إلغاء قرارها التأديبي السابق من قبل المحكمة المختصة، وذلك بهدف التحايل على حكم المحكمة بإلغاء قرارها السابق.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في ذلك ما قضت به في حكم لها بقولها" بالتدقيق نجد أن طعن المستدعية في حقيقته منصب على قرار لجنة الاعتراض المتضمن اعتماد تقييم الأداء كما ورد في التقرير وقرار المستدعى ضده الأول الصادر بالاستناد إلى قرار لجنة الاعتراض والمتضمن حجب الزيادة السنوية لمدة سنه اعتباراً من تاريخ استحقاقها في 2008/9/6 بحصولها على تقرير ضعيف. وحول ذلك نجد أن المستدعى ضده الأول كان قد ألغى قرار حجب الزيادة السنوية بناء على قرار محكمتنا الصادر بالدعوى رقم (2008/149) تاريخ 2008/6/16 والذي كان قد أصدره استناداً لقرار لجنة الاعتراض الذي اعتمد تقييم أداء المستدعية الوارد بتقرير الأداء السنوي لعام 2007 والموقع من أربعة مدراء أسواق في المؤسسة الاستهلاكية المدنية والمحفوظ في ملف الدعوى رقم (2008/149) المحفوظ في هذه الدعوى ولكنه وبعد ذلك قام بتشكيل لجنة اعتراض جديدة بتاريخ 2008/7/1 وعرض عليها تقرير أداء سنوي جديد موقع من المدعو خالد سليمان لوحده(والذي كان قد وقع على تقرير الأداء الأول مع المدراء الثلاثة) ويتضمن نفس التقييم حرفياً وبحجة اعتراض المستدعية عليه أصدرت لجنة الاعتراض قرارها المتضمن اعتماد تقييم الأداء كما ورد بالتقرير ثم عاد المستدعى ضده الأول وأصدر قراره المطعون فيه والمتضمن حجب الزيادة السنوية لمدة سنة اعتباراً من تاريخ استحقاقها في 2008/9/6 لحصول المستدعي على تقرير ضعيف في تقرير الأداء السنوي لعام 2007 وهو نفس تقرير الأداء السنوي لعام 2007 موضوع الدعوى رقم (2007/149). وإننا نجد أن ما قام به المستدعى ضده الأول بعد إلغاء قراره حجب

الزيادة السنوية من تشكيل لجنة اعتراض مهمتها النظر في الاعتراض المقدم من المستدعية وإحالة تقرير أداء سنوي جديد موقع من المدعو خالد سليمان(وبدون تاريخ) واستناده لقرار لجنة الاعتراض وإصداره قراره المتضمن حجب الزيادة تشكل عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها وبذلك تكون القرارات المطعون فيها معيبة ومستوجبة للإلغاء وإن أسباب الطعن ترد عليها" ([1]).

الفرع الثاني: أن يستهدف القرار غاية غير تلك الغاية المحددة

يطلق الفقه والقضاء الإداريان على هذه الحالة مخالفة (قاعدة تخصيص الأهداف)، وتتحقق هذه الصورة عندما يحدد المنظم للإدارة هدفاً خاصاً أو غاية معينة يجب عليها أن تستهدفها في قراراتها([2])، حيث نكون أمام هدفين للقرار الإداري الهدف المخصص بالإضافة إلى الهدف العام الذي يتطلب في كل القرارات الإدارية وهو المصلحة العامة([3]).

ويقول البعض أن قاعدة تخصيص الأهداف تنطبق على كافة القرارات الإدارية بما فيها القرارات التي يكون للجهة الإدارية سلطة تقديرية، حيث أن لكل طائفة من القرارات الإدارية هدف خاص يجب أن تتجه إليه إلى جانب الهدف العام وهو تحقيق المصلحة العامة، ويقع على القضاء الإداري البحث عن هذه الأهداف([4]).

(1) عدل عليا رقم 2008/377(هيئة خماسية)بتاريخ 2008/10/23م شبكة القسطاس www.alqistas.com

(2) خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري "ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية"، مرجع سابق، ص 249

(3) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 366-367

(4) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 744- 745

ولا يهم أن تستهدف الجهة الإدارية المصلحة العامة، بل يجب عليها أن تلتزم بالهدف الذي حدده المشرع، حيث لا يكون للجهة الإدارية أي سلطة تقديرية في اختيارها لأهدافها ويجب عليها أن يصدر قرارها متوافق مع الهدف الذي حدده المشرع (قاعدة تخصيص الأهداف)([1]).

ويرى جانب من الفقه أن هذه الصورة أقل خطورة من الصورة السابقة وهي مخالفة المصلحة العامة، لكون مصدر القرار لم يتجاوز المصلحة العامة وإنما خالف الهدف المحدد، كما انه في هذه الصورة يكون مصدر القرار حسن النية ولا يبتغي تحقيق إلا الصالح العام([2]).

ولا يتفق الباحث مع القول الذي يعتبر أن الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف يكون عن حسن نية، حيث أن الخروج عن هذه القاعدة قد يكون عن حسن نية كما قد يكون عن قصد وسوء نية، ولا فرق في ذلك بين الحالتين حيث أن النتيجة في النهاية مخالفة الهدف الذي حدده المنظم.

ومن صور الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف بأن تستخدم الجهة الإدارية لتأديب الموظفين إجراءات لم ينص عليه القانون وهو ما درج بعض الفقه على تسميته (الانحراف بالإجراء أو إساءة استعمال الإجراءات)، ويتمثل الانحراف بالإجراء بان تستعمل الجهة الإدارية بهدف تحقيق هدف معين وتجد فيه أن الإجراءات التي حددها القانون صعبة أو معقدة، فتستعمل إجراءات أخرى أسهل لتحقيق غرضها ولكن القانون قد قرر هذا الإجراءات في مجال أخرى ولهدف مختلف([3])، أو قد يكون استخدامها لهذا الإجراء بغرض التحايل على قواعد الاختصاص، أو للهروب من رقابة القضاء أو إلغاء بعض الضمانات المقررة للموظف في مجال التأديب([4]).

(1) عمر عبدالرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مرجع سابق ، ص 432

(2) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المرجع السابق، ص 368- 369

(3) محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 227

(4) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المرجع السابق، ص 387

ويقول البعض لكي يكون انحراف بالإجراءات يجب توافر أربعة شروط وهي: أن يكون هناك إجراءان إداريان على الأقل، أن يترتب على هذين الإجراءين الآثار القانونية نفسها أو مقاربه لها، أن تكون شكليات الإجراء المتخذ أقل تعقيداً من الإجراء الذي كان يجب على الإدارة إتباعه، أن يكون اختيار الإدارة لهذا الإجراء بسوء نية للتحايل على القانون([1]).

ومن صور الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف أن تلجأ الجهة الإدارية إلى توقيع عقوبات مقنعه تهرباً من إجراءات التأديب، حيث يتبين للقاضي الإداري من خلال الظروف المحيطة بالقرار أن نية الإدارة اتجهت إلى معاقبة الموظف، حيث انحرفت الجهة الإدارية بسلطتها لتحقيق هذا الغرض المستتر([2]).

وعيب إساءة استعمال السلطة في القرارات التأديبية غالباً ما يكون مصحوباً بعيب السبب أو بعيب الشكل والإجراءات، إلا أن القاضي الإداري لا تتبين له هذه العيوب إلا من خلال بحثه في عيب إساءة استعمال السلطة، وذلك من خلال الرجوع إلى الأسباب والظروف المحيطة بالقرار([3])، أو من خلال الاعتراف المباشر للجهة الإدارية أمام القاضي الإداري، وفي الغالب يكون عيب إساءة استعمال السلطة مصحوباً بأحد العيوب المتعلقة بالعناصر الموضوعية، حيث أن عناصر القرار الإداري مترابطة فيما بينها وخاصة العناصر الموضوعية([4]).

ومن أكثر الحالات تطبيقاً لهذه الصورة أن تلجأ الجهة الإدارية إلى العقوبة المقنعة، وتأخذ عدة أشكال من خلال قرار نقل أو انتداب أو تكليف خارج المدينة أو الإحالة إلى التقاعد أو الاستيداع، إلا أن أكثر هذه الصور شيوعاً يكون من خلال قرار النقل حيث تصدر الجهة الإدارية

---

(1) عمر عبدالرحمن البوريني، مرجع سابق ، ص 439

(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 874-875

(3) سليمان سليم بطارسه، عيب انحراف السلطة (المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته)، مرجع سابق، ص 357

(4) عمر عبدالرحمن البوريني، مرجع سابق ، ص 406

قرار بنقل الموظف بقصد العقاب وليس لتحقيق الغاية التي توخاها المشرع في النقل، ويأخذ حكم القرار التأديبي([1])، ولا فرق أن يكون النقل على نفس الدرجة أو اقل إلا أن النقل إلى درجة اقل يكون أوضح.

ولم يجد الباحث تطبيقاً في قضاء المحكمة الإدارية في ديوان المظالم على عيب إساءة استعمال السلطة في القرارات التأديبية، كما أن الأحكام التي قضت بها محكمة العدل العليا بهذا الخصوص تعتبر نادرة جداً.

(1) راجع في ذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 1995/363، وقرارها رقم 1994/94، وقرارها رقم 1995/379

الخاتمة

بعد أن انتهينا من البحث في الرقابة القضائية على قرارات تأديب الموظف العام، من خلال الفصل التمهيدي الذي بينا فيه الأركان الرئيسية في النظام التأديبي وهي الإجراءات التأديبية وسلطة التأديب والمخالفة التأديبية والعقوبة التأديبية، والفصل الأول الذي تناولنا فيه رقابة القضاء الإداري على العناصر الشكلية للقرار التأديبي، وفي الفصل الثاني رقابة القضاء الإداري على العناصر الموضوعية للقرار التأديبي، وبحثنا مدى رقابة القضاء الإداري على القرارات التأديبية في كل من الأردن والسعودية، توصلنا من خلال الدراسة إلى نتائج عدة وكان لنا من خلال البحث توصيات، وهي على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

- تبين لنا من خلال البحث في الرقابة القضائية على القرارات التأديبية أن القضاء الإداري في بلدان الدراسة لم يتوسع في تطبيق فكرة عدم الاختصاص الجسيم على القرارات التأديبية، شأنه في ذلك شأن بقية القرارات الإدارية الأخرى، كما أن محكمة العدل العليا لا تعتبر أن اعتداء سلطة التأديب الرئاسية على اختصاص المجلس التأديبي من صور عيب عدم الاختصاص الجسيم.
- إن أكثر العيوب التي تصيب القرار التأديبي في قضاء محكمة العدل العليا يتعلق بعيب الشكل والإجراء، وذلك من خلال عدم تقيد الجهة الإدارية ببعض الإجراءات المتعلقة بالتحقيق، على خلاف قضاء المحكمة الإدارية التي لم نجد في أحكامها إلغاء أي قرار تأديبي بسبب عيب الشكل والإجراءات، ويمكننا أن نرجع ذلك إلى أن المشرع السعودي لم ينص على الكثير من الإجراءات المتعلقة بالتأديب.

- يعتبر الطعن على القرارات التأديبية أمام المحكمة الإدارية في ديوان المظالم قليل جداً، ويمكننا أن نرجع ذلك إلى طول الفترة التي تستغرقها المحكمة للبت في القضية، حيث أنه ما بين رفع القضية إلى صدور الحكم قد يستغرق ما بين سنه إلى سنتين. وعدم رغبة الكثير من الموظفين تكبد كل هذا العناء والتعب خصوصاً إذا كانت العقوبة بسيطة، خصوصاً مع عدم إلزام المشرع رفع الدعوى من قبل محامي.
- عدم تقيد بعض الجهات الإدارية بالعقوبات التي نص عليها النظام، واللجوء إلى العقوبات المقنعة من خلال نقل الموظف أو تكليفه إلى جهة أخرى. إما بسب تهربها من بعض الإجراءات المتطلبة لإصدار القرار التأديبي كاشتراط التحقيق أو أنها تعتبر أن العقوبات المنصوص عليها لا تحقق الردع المطلوب.
- إن رقابة القضاء الإداري على مدى التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة التأديبية، هي رقابة ملائمة وليست رقابة مشروعية، وذلك لعدم وجود ربط بين المخالفات وما يقابلها من عقوبات، وللجهة الإدارية سلطة تقديرية في اختيار ما تراه من العقوبات التي نص عليها المشرع مع ما ارتكبه الموظف، وبالتالي يتحول دور القاضي الإداري في هذه الحالة من قاضي مشروعية إلى قاضي ملائمة.
- فيما يتعلق بمراقبة التناسب بين المخالفة والعقوبة نجد أن محكمة العدل العليا تقضي بإلغاء القرار التأديبي نتيجة للغلو في العقوبة التأديبية، دون أن تربط ذلك بأي عيب من عيوب القرار التأديبي سواء عيب مخالفة القانون أو السبب أو إساءة استعمال السلطة.
- تعد الرقابة القضائية أخر وأهم الضمانات للموظف العام لتحقيق التوازن بين امتيازات سلطة التأديب وحماية الموظف العام من احتمال تعسف الجهة الإدارية في قراراتها التاديبية.

ثانياً: التوصيات

1- نرغب من القضاء الإداري في بلدان الدراسة التوسع في تطبيق فكرة عدم الاختصاص الجسيم في القرارات التأديبية، لكون مخالفة قواعد الاختصاص في القرارات التأديبية جلية وواضحة، ووضع معيار محدد فيما يعد من عيوب عدم الاختصاص البسيط أو الجسيم في القرارات التأديبية.

2- نأمل من محكمة العدل العليا أن تقضي بأن الاعتداء على اختصاص المجلس التأديبي من قبل سلطة التأديب الرئاسية من صور عدم الاختصاص الجسيم، وذلك لكون مخالفة قواعد الاختصاص بهذه الصورة جلية وواضحة، كما أن فيه هدر للضمانات التي نص عليها المشرع للموظف العام.

3- نقترح على ديوان الخدمة المدنية في الأردن عمل دليل إرشادي يفصل فيه كافة الإجراءات المتعلقة بالتأديب من لحظة توجيه الاتهام للموظف إلى صدور القرار التأديبي، وان لا يتم التحقيق مع الموظف إلا من قبل لجنة التحقيق ويكون أعضاء لجنة التحقيق ثابتين حتى يكتسبوا الخبرة اللازمة في كل الأمور المتعلقة بالتحقيق القانوني، وان يكون من بين أعضائها قانوني.

4- نرغب من المشرع السعودي تعديل نظام تأديب الموظفين الذي لم يطرأ عليه أي تعديل من تاريخ صدوره في عام 1391هـ، وتضمينه كافة الإجراءات المتعلقة بالتأديب خصوصاً ما يتعلق بشكل وإجراءات التحقيق، وإضافة نص لقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بعدم قبول أي دعوى ما لم يتم رفعها من قبل محامي.

5- نأمل من ديوان الخدمة المدنية في الأردن ووزارة الخدمة المدنية في السعودية دراسة أسباب لجوء بعض الجهات الإدارية إلى العقوبات المقنعة والعمل على تلافيها، سواء بمعاقبة

الموظف الذي يثبت لجوئه إلى العقوبات المقنعة أو من خلال تبسيط بعض الإجراءات المتعلقة بالتأديب والتي لا يكون فيها انتقاص من الضمانات المقررة للموظف العام، أو إعادة تقييم قائمة العقوبات لمعرفة مدى تحقيقها للردع المطلوب.

6- نأمل من محكمة العدل العليا عندما تقضي بإلغاء القرار التأديبي نتيجة لعدم التناسب بين المخالفة والعقوبة المتخذة، أن تصرح بتسمية العيب الذي أصاب القرار التأديبي نتيجة لعدم هذه الملائمة هل يتعلق بعيب السبب أو مخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

أ- أماني زين بدر فرج ، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية "دراسة مقارنة" ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2010م.

ب- أشرف عبدالفتاح أبو المجد محمد، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء " دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي ونصوص القانون المصري، منشأة المعارف بالاسكندرية،2007م.

ت- حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، 2011م.

ث- حسين عثمان محمد عثمان و محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000م.

ج- خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري"ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية" قضاء الإلغاء– قضاء التعويض"دراسة مقارنة"، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ط1، 2009م.

ح- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب " دراسة مقارنة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007م.

خ- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب" دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995م.

د- سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – ، طبعة مزيدة منقحة، راجعها ونقحها الدكتور محمود عاطف البناء، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006م.

ذ- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإدار"دراسة مقارنة"، مطبعة جامعة عين شمس،1982م.

ر- سليمان سليم بطارسه، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية"النظرية والتطبيق"،الطبعة الأولى، 1997م.

ز- سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

س- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة، عمان– الأردن، الطبعة الأولى، 2011م.

ش- عمرو فؤاد بركات ، الوقف الاحتياطي "دراسة مقارنة" ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1985م.

ص- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006م.

ض- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المسئولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009م.

ط- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، بدون ناشر، الإسكندرية، 2004م.

ظ- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى،2008م.

ع- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008م.

غ- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري" الأسباب والشروط"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008م.

ف- عبدالله محمد أرجمند ، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية "دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية"، دبي ، 1998م.

ق- عبدالغني بسيوني عبدالله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت، 1986م.

ك- عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1997م.

ل- عمرؤ فؤاد بركات، التفويض في القانون العام- دراسة مقارنة-، 1989م.

م- على خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، 1995م.

ن- علي خطار شطناوي، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، مطبعة كنعان، الأردن، 1995م.

ه- على خطار شطناوي ، دراسات في الوظيفة العامة ، منشورات الجامعة الأردنية ، عمان – الأردن ،1998م

و- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006م.

ي- محمد ماجد ياقوت ، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية "دراسة مقارنة" ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، الطبعة الثالثة ، 2007م.

أأ- مغاورى محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 1986م.

بب-ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية "الولاية والاختصاص"، ط2، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001م.

تت-محمد وليد العبادي، الموسوعة الإدارية –القضاء الإداري – الجزء الثاني – شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2008م.

ثث- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة" قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004م.

جج-ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985م.

حح-نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة" ، دار الثقافة ، عمان ، 2007م.

خخ-نواف كنعان ، النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع ، عمان–الأردن ، 2008م.

دد- نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى "الإصدار السابع"، 2010م.

ذذ- نواف كنعان، القضاء الإداري، ط3، دار الثقافة، عمان، 2010م.

ثانياً: الرسائل الجامعية

رر- سليمان محمد الجريش، إساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002م.

زز- عبدالعزيز سعود المعمري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق– الأردن ، 2009م.

سس- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة ،1980م.

شش- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1976م.

صص- محمد صديق أحمد الفلاتي ، الجزاءات التأديبية على الموظف العام في نظام المملكة العربية السعودية ، رسالة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2005م.

ضض- محمد حمود الجبري، الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية بين المشروعية والملائمة، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة طنطا، **2004م**.

طط- مهند سعد البشتاوي، عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته في القضاء الإداري الأردني، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية، عمان ، 1994م.

ظظ- ميسون جريس الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري" دراسة مقارنة وتطبيقية في الأردن"، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية، عمان، 1999م.

ثالثاً: البحوث والدراسات

عع- احمد كمال الدين موسى، المخالفة التأديبية بين النظرية والتطبيق، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، العدد 42، 1984م.

غغ- خالد الزعبي، ركن السبب في القرار الإداري، مجلة أبحاث اليرموك" سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، جامعة اليرموك، الأردن– اربد، المجلد 14، العدد الأول، 1998م.

فف- سليم سلامه حتامله، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والاردني، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد العاشر ، العدد الثاني 2006م.

قق- سليمان سليم بطارسه، عيب انحراف السلطة (المصطلح، طبيعة العيب وطريقة إثباته)، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 30، العدد الثاني، 2003م.

كك- صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية علية – دراسة مقارنة – ، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد 31، العدد 4، ديسمبر 2007م.

لل- على خطار شطناوي، تعطل الاختصاص الوظيفي في القانون الأردني، بحث منشور في مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، 2004م.

مم- علي خطار شطناوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن " دراسة مقارنة، مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية ، عمان، المجلد 22(أ)، العدد 6، 1995م.

نن- على خطار شطناوي، عيب عدم الاختصاص الخفي،دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية،عمان، المجلد29، العدد2، 2002م.

هه- عمر عبدالرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 31، العدد الرابع، ديسمبر 2007م.

وو- فتحي توفيق الفاعوري، مبدأ التناسب بين المخالفة المسلكية والعقوبة التأديبية، بحث منشور في مجلة الدراسات الأمنية، مديرية الأمن العام، الأردن، العدد الأول، حزيران 2004م.

يي- كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة المنارة، جامعة ال البيت، المجلد 12، العدد 3، كانون أول 2006م.

أأأ- نواف كنعان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، المجلد السابع ، العدد السادس 1992م.

خامساً: المواقع الالكترونية

ببب- وزارة الخدمة المدنية(السعودية)/ www.mcs.gov.sa

تتت- هيئة الرقابة والتحقيق في المملكة العربية السعودية / www.cid.gov.sa

سادساً: التشريعات

أ: القوانين والأنظمة الأردنية

ثثث- نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007م.

ججج- قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992

ب: الأنظمة واللوائح السعودية

ححح- نظام تأديب الموظفين السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ

خخخ- نظام ديوان المظالم السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/9/19هـ

ددد- نظام الخدمة المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/46) وتاريخ 1397/7/10هـ

ذذذ- اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق.

ررر- قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16هـ.

ززز- لائحة الواجبات الوظيفية (السعودية) الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية برقم 10800/703 وتاريخ 1427/10/30هـ.

سسس- لائحة انتهاء الخدمة (السعودية)صدرت بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 813/1 وتاريخ 1423/8/20هـ.

ششش-   لائحة تفويض الصلاحيات/ الصادرة بموجب قرار وزير الخدمة المدنية رقم 703/11722 وتاريخ 1427/11/22هـ

سابعاً: الأحكام القضائية

أ: قرارات محكمة العدل العليا

صصص- شبكة القسطاس الموقع الالكتروني www.alqistas.com

ب: أحكام ديوان المظالم

ضضض- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام (1427هـ)، المجلد الثاني، موظف

نموذج (1)

المملكة العربية السعودية **الرقم : ....**

الجهة .... **التاريخ: ....**

إدارة شئون الموظفين **لمرفقات : ....**

قرار تأديبي

رقم بطاقة الأحوال										

إن..................................

بناءً على الصلاحيات الممنوحة له 0

وإشارة إلى .... رقم :..................................

وتـــاريخ / / 14 هـــ المتــضمن أن الموضـــح اســـمه وبياناتـــه أدنـــاه

.. والتوصية بمعاقبته 0

واستناد لنظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية ونظام تأديب الموظفين 0

يقـرر ما يلي :

1 – معاقبة الموظف/ ....المثبت على وظيفة ....

المرتبة.....................ورقمها...............وراتبه.............

ومقرها :......... وذلك بعقوبة ....

للأسباب المشار إليها أعلاه 0

2 – يبلغ هذا القرار لمن يلزم لإنفاذه .

وظيفة صاحب الصلاحية

توقيعه :

إسمـه :

Abstract

Ziad Bin Ali Al-Mesaaer, Judicial Control over Disciplinary Decisions -A Comparative Study-, Master thesis, Yarmouk University, 2013, Supervisor: Proff. Soliman Sleem Batarsah.

This study deals with the subject of "judicial review over disciplinary decisions, its aims to clarify the reasons of recourse against disciplinary decisions, this helps to promote the awareness the administrative authorities of the defaults affecting disciplinary acts and the guarantees concerning them as well as the guarantees provided by the Judiciary including the general principles pf public law which also protect individuals against abuse of power.

The problem of study lies in the fact of the non limitation of disciplinary violations and also of not connecting them to sanctions, this giving the disciplinary authorities a vast discretionary power which may lead it to commit faults.

We chose this subject and divided it into two mains chapters and a preliminary one.

In the preliminary chapter the main concepts of the disciplinary system were analyzed. In the first chapter, the formal aspects of the disciplinary decision was investigated, while the second was devoted to the Judicial control over the internal, aspects of the administrative decision. The study came out with a conclusion and a number or relevant

suggestions, parmi those was the necessity of considering the no respect of rules of specialization of disciplinary decisions as primary defect and this distinguishing between primary and secondary no respect of rules of specialization.

Keywords: Disciplinary investigation, Contravention, Penalty, Disciplinary Decision, Proportionality.